Die Formen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit in Württemberg

❖❖

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades
einer Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Wolfgang Wendel
aus Schnait i. R.

1938

Druck der Fr. Bühlerschen Buchdruckerei / Inhaber: Dr. Otto Weise
Urach (Württ.)

Gedruckt mit Genehmigung der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Universität Tübingen

Obmann: Professor Dr. Eißer
1. Berichterstatter: Professor Dr. von Köhler
2. Berichterstatter: Professor Dr. Merk

Tag der mündlichen Prüfung: 4. November 1938.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Schrifttum.

Belser: Die Albwasserversorgung in ihrer geographischen Bedeutung 1936.

Bornhak: Preuß. Staats- und Rechtsgeschichte 1903.

Brandis: Die historische Entwicklung und heutige Stellung des westfälischen Amtmanns 1928

Büggeln: Die Entwicklung der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft in Deutschland 1930.

Dempflin: Ueber das Hilfsbeamtenwesen in Württemberg 1833.

Eberhardt: Handkommentar der Württ. Gemeindeordnung 1933.

Ehmann: Das öffentliche Wasserversorgungswesen im Königreich Württemberg 1876.

— Die Versorgung der wasserarmen Alb 1881.

Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts 8. Aufl. 1928.

Fleischhauer, Die Württ. Gesetzgebung über die Verwaltung der Gemeinden, Amtskörperschaften und Stiftungen 1893.

Frank: Deutsches Verwaltungsrecht 1937.

Fraas: Die Albwasserversorgung im Königreich Württemberg 1893.

Göbel: Die zusammengesetzten Gemeinden nach Württ. Recht 1924.

Gräser: Gemeinde, Teilgemeinde, Gemeindeverband 1934.

Groß: Die Albwasserversorgung Gruppe V 1931.

Gugel: Verwaltungsrecht des Königreichs Württemberg 1908.

— Der Verwaltungsaktuar in Württemberg 1909.

Haller: Handwörterbuch der Württ. Verwaltung 1914.

Höhn: Otto von Gierkes Staatslehre und unsere Zeit 1936.

— Rechtsgemeinschaft und Volksgemeinschaft 1935.

— Die Gemeinde als Gebietskörperschaft in Jahrb. für die Kommunalwissenschaft 1935 2. Halbjahresbd. S. 1 ff.

Kiefer-Schmid: Die Deutsche Gemeindeordnung 1937.

v Köhler: Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts 1935.

— Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts, in Heft 2 der Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, 1925.

Köttgen: Deutsche Verwaltung 1937, 2. Aufl.

Mayer, O.: Deutsches Verwaltungsrecht 1924, 3. Aufl.

Meier, E. v.: Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg 1881

Michel: Die Württ. Gemeindeordnung 1933.

Odenbreit: Die Deutsche Gemeindeordnung für amtsangehörige Gemeinden.

Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen 1925.

Rath: Württ. Gemeindeordnung 1930.

Reyscher: Sammlung der württ. Gesetze.

Schmid-Odenbreit-Elleringmann: Die Verfassung der rheinisch-westfälischen Landgemeinden und Aemter. 4. Aufl. 1931.

Steimle: Leitfaden der Kommunalwissenschaft und Kommunalpraxis 1936.

Schüz-Hepp: Die württ. Volksschulgesetzgebung 1910.

Schulz: Das Recht der Württ. Zweckverbände 1934.

Weidemann: Neuordnung des Rechts der Zweckverbände im Jahrbuch der Akademie für deutsches Recht 1936, S. 36 ff.

— Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände in Frank, Deutsches Verwaltungsrecht, S. 185 ff.

Weisser: Das Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen, 1844.

Winterlin: Geschichte der Behördenorganisation in Württemberg. 1906.

Staatshandbuch für Württemberg 1936 und 1937.

Verhandlungen der Württ. Kammer der Abgeordneten bezw. des Landtags. (Die einzelnen Jahrgänge und Protokolle oder Beilagen sind in den Fußnoten angegeben.)

Hundert Jahre württ. Verwaltungsdienst, Stuttgart 1937.

25 Jahre Gemeindeverband Ueberlandwerk Tuttlingen 1937.

25 Jahre gemeinnützige Arbeit auf dem Gebiet der Elektrizitätsversorgung durch den Gemeindeverband Elektrizitätswerk Enzberg-Mühlhausen. 1935.

Gemeindeverband Elektrizitätswerk Teinach Station. 20 Jahre gemeinnützige Betätigung. 1927.

Zusammenstellung der Elektrizitätswerke Württembergs und Hohenzollerns. 5. Ausgabe. Württ. Landesgewerbeamt 1935.

Uebersichtliche Zusammenstellung über die Gruppenwasserversorgung u. Wasserwerksverbände in Württemberg und Hohenzollern. Zusammengestellt von der Vereinigung der Wasserversorgungsverbände in Württemberg und Hohenzollern im September 1932.

Zeitschriften:

(Auf die einzelnen Aufsätze ist in den Fußnoten verwiesen.)

Boschers Zeitschrift für die freiwillige Gerichtsbarkeit.

„Württemberg" Monatsschrift im Dienst von Volk und Heimat.

Württembergische Gemeindezeitung. — Die Landgemeinde —.

Württembergische Wirtschaftszeitschrift.

Württembergische Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege.

Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.

Abkürzungen

a. a. O. = am angegebenen Ort.
BGB. = Bürgerliches Gesetzbuch.
DBG. = Deutsches Beamtengesetz.
DGO. = Deutsche Gemeindeordnung.
GewStG. = Gewerbesteuergesetz.
KrO. = Kreisordnung.
MABl. = Amtsblatt des Württ. Innenministers.
MinAbt.BK. (BK.) = Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung.
RAbgO. = Reichsabgabenordnung.
RegBl. = Regierungsblatt.
RGBl. = Reichsgesetzblatt.
RMBl. i. V. = Reichsministerialblatt in Verwaltungssachen.
VE. = Verwaltungsedikt.
Vollz.VO. = Vollzugsverordnung.
VSchG. = Volksschulgesetz.
WGO. = Württ. Gemeindeordnung.
WGZ. = Württ. Gemeindezeitung.

Inhalt.

Seite

§ 1. Einleitung 1

I. Abschnitt: Die Frage des engeren Gemeindeverbands 2

§ 2. Kurzer geschichtlicher Ueberblick 2
§ 3. Begriffliche Abgrenzung des engeren Gemeindeverbands 4
§ 4. Rheinisch-westfälisches Amt 7
§ 5. Die zusammengesetzten Gemeinden in Württemberg 10

II. Abschnitt: Der Verwaltungsaktuar und der gemeinschaftliche Bürgermeister 17

§ 6. Der Verwaltungsaktuar 17
§ 7. Der gemeinschaftliche Bürgermeister 29

II. Abschnitt: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit durch Zweckverbände 34

§ 8. Begriff und Geschichte des Zweckverbands in Württemberg . . . 34
§ 9. Geltendes Recht 36
§ 10. Die Schulverbände 39
§ 11. Die Gruppenwasserversorgung 42
§ 12. Die Elektrizitätsversorgungsverbände (Ueberlandwerke) 46
§ 13. Schluß 50

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549601_0148

§ 1.

Einleitung.

Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 hat an Stelle der Vielzahl der in den deutschen Ländern geltenden Ordnungen einheitliches Recht gesetzt. Die Verwaltungsreform der Gemeinden in einem engeren, sogleich zu erörternden Sinn wollte durch das Gesetz nicht unmittelbar verwirklicht werden. Dagegen ist in § 120 DGO. dem Reichsminister des Innern die Ermächtigung gegeben, „durch Verordnung den Zusammenschluß kreisangehöriger Gemeinden, auch in einzelnen Teilen des Reichs, zu engeren Gemeindeverbänden" zu „regeln, ihnen Aufgaben der Gemeinden" zu „übertragen und die Rechtsverhältnisse dieser Verbände" zu „ordnen. Er kann ferner im Verordnungswege für mehrere kreisangehörige Gemeinden Gemeinschaftseinrichtungen vorschreiben, die einen geordneten Gang der Verwaltung gewährleisten".

Bei der hier in Frage stehenden, seit Jahren viel erörterten Verwaltungsreform geht es darum [1], die Vereinfachung und Verbilligung unter gleichzeitiger Hebung des Wirkungsgrades der Verwaltung und der Leistungsfähigkeit der Gemeinden durchzuführen.

Zwerggemeinden mit geringer Leistungsfähigkeit passen nicht mehr in die heutige Zeit. Man war deshalb — zum Teil schon längere Zeit vor dem Umbruch — in den einzelnen Ländern darangegangen, sie zu beseitigen und großräumigere Gemeinden mit fachlich geschulten Verwaltungskräften zu bilden. Für Württemberg vergleiche auch die Ausführungen des Staatsministers des Innern Dr. v. Köhler in der 226. Sitzung der Württ. Abgeordnetenkammer vom 16. 5. 1918 über die Zusammenlegung kleinerer Gemeinden zu leistungsfähigen Gemeinden. [2] Zum Teil hatte man aber auch die kleineren grundsätzlich auf ehrenamtliche Führung der Geschäfte gestellten Gemeinden in engere Verbände zusammengeschlossen, um dadurch die Erledigung gemeinsamer gleichartiger Geschäfte durch fachlich geschulte Kräfte zu erreichen und durch den gesammelten Einsatz der gemeinsamen Kräfte für gemeinsame Aufgaben auch die Leistungsfähigkeit zu heben. [3]

So waren zwei Lösungsmöglichkeiten besonders in den Vordergrund gerückt: Die sogenannte Oldenburgische Verwaltungsreform auf der einen Seite, die einer großzügigen Eingemeindung und Gemeindezusammenlegung gleichkommt, und die Amtsordnung für

---

[1] Vgl. Begründung zur DGO. Allg. Teil, Z. 4.

[2] Württ. Kammer der Abgeordneten, Prot. Bd. 101 von 1918 S. 5605, und v. Köhler in Heft 2 d. Veröff. d. Vereinigg. d. Deutschen Staatsrechtslehrer S. 186 und 200.

[3] Begründung zur DGO. aaO.

Rheinland und Westfalen auf der andern, die die naturgewachsenen Gemeinden beläßt und zu engeren Gemeindeverbänden mit in der Hauptsache hauptamtlicher fachlich geschulter Verwaltung zusammenfaßt.[3]

Wenn die Deutsche Gemeindeordnung davon abgesehen hat, eine einheitliche gesetzliche Regelung nach der einen oder der anderen Seite zu geben, so ging sie davon aus, daß eine einheitliche schematische Regelung nicht frei von Bedenken sei und es weitgehend der Verwaltung überlassen bleiben müsse, die nach Landstrich und Geschichte richtige Form zu finden und einzuführen.[4] Der in dem einzelnen Land entwickelte Verwaltungsstil gehört zu seiner und seiner Bewohner Eigenart, und die beste gesetzliche Regelung, die als etwas Fremdartiges empfunden wird, läuft Gefahr, in ihrer Durchführung gehemmt statt gefördert zu werden.

Für die Aenderung der Gemeindegrenzen enthalten die §§ 13 bis 15 DGO. die nötigen Vorschriften. Von der Vergrößerung des Gemeindegebiets, der Beseitigung von Zwerggemeinden durch Eingemeindung usw., soll in der vorliegenden Arbeit aber nicht gehandelt werden, obwohl sie auch für Württemberg große Bedeutung gehabt hat und noch hat. Die Arbeit will sich vielmehr auf eine Untersuchung beschränken, in welcher Form der zweite der oben beschriebenen Wege in Württemberg beschritten worden ist und welche Erwägungen dafür maßgebend waren.

I. Abschnitt:

Die Frage des engeren Gemeindeverbands.

§ 2.

Kurzer geschichtlicher Ueberblick.

Der Beginn des 19. Jahrhunderts ist ein Wendepunkt in der Verwaltungsgeschichte Württembergs wie der andern Deutschen Länder geworden. Der heutige Aufbau der württembergischen Verwaltung und recht viele ihrer Einrichtungen gehen im wesentlichen auf die damalige Verwaltungsorganisation zurück. Vorausging die Zeit des absoluten Regiments unter König Friedrich, eine Zeit, in der man von einer Selbstverwaltung der Gemeinden fast nicht mehr sprechen kann.[5] Immerhin war es an ihrem Ende nicht so wie in Preußen, wo Anknüpfungspunkte für die Herstellung einer länd-

[4] Vgl. Begründung zur DGO. a. a. O.

[5] Vgl. Kiefer-Schmid, a. a. O. S. 7; Wintterlin, Bd. 1 S. 214.

lichen Selbstverwaltung durchaus fehlten und ein völliger Neubau erforderlich war.[6]

In Württemberg war zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Rechtspflege und die Verwaltung in den Gemeinden ungetrennt.[7] Ursprünglich lag die Verwaltung ganz in den Händen des Gerichts. Später kam zu dem Gericht noch der Rat, und beide zusammen wurden als Magistrat bezeichnet. Die Hauptaufgabe kam aber stets dem Gericht zu, der Rat hatte nur untergeordnete Bedeutung. Die Mitglieder des Gerichts und des Rats wurden bis zum Reskript vom 1. 7. 1811 (RegBl. S. 331) auf Lebensdauer durch das Gericht gewählt. Die Wahl in den Dörfern bedurfte der Bestätigung durch die Stabsbeamten (seit 1. 2. 1759, Oberamtmann). Durch das Reskript vom 1. 7. 1811 wurde die Ernennung der Magistratsmitglieder durch die Regierung eingeführt.

An der Spitze des Gerichts und des Magistrats stand in den Oberamtsstädten der Stabsbeamte — Oberamtmann —, in den übrigen Gemeinden der etwa vorhandene Amtmann und andernfalls der Schultheiß, der bis 1808 durch die Bürgerschaft gewählt, seit der Königl. Verordnung vom 27. 4./3. 5. 1808 (RegBl. S. 291) aber durch die Oberregierung auf Vorschlag der Oberämter ernannt wurde.[8]

Dem einzelnen Bürger war noch das Recht verblieben, bei den jährlichen Ruggerichten[9] Beschwerden über die Gemeindeverwaltung und Vorschläge zu ihrer Verbesserung dem Oberamtmann vorzulegen. Außerdem mußten die Gemeinderechnungen in den Dörfern vor der ganzen Gemeinde verlesen, dabei erhobene Einwendungen aufgeschrieben und entweder sofort erledigt, oder dem Oberamtmann zur weiteren Untersuchung vorgelegt werden. Der Einfluß der Bürgerschaft auf die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten war also in hohem Grade beschränkt.

Als nun zu Beginn des 19. Jahrhunderts der Freiherr vom Stein in Preußen die gemeindliche Selbstverwaltung zu neuem Leben erweckte, fanden seine Gedanken in Württemberg ihren Niederschlag in den drei ersten organischen Edikten vom 31. 12. 1818 (RegBl. 1819 S. 17 ff.), die zusammengefaßt in dem Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen vom 1. 3. 1822 (RegBl. S. 131) den Grundstock der Gesetzgebung die kommunale Verwaltung betreffend bis in die neueste Zeit gebildet haben.

---

[6] Ernst v. Meier, a. a. O. S. 327.

[7] Vgl. für das folgende Württ. Kammer der Abgeordneten 1901—1903, Beilagen-Bd. 5 S. 77 ff.; Wintterlin, Bd. 1 S. 212 ff.

[8] Wintterlin, a. a. O. S. 220/21.

[9] Wintterlin, Bd. 1 S. 214 Fußnote 1.

Der neuzeitliche Staat konnte also in Württemberg bei den Gemeinden an geschichtlich gegebene Gemeinschaften anknüpfen.[10] Die württembergische Verfassung vom 25. 9. 1819 anerkannte die Gemeinden als die Grundlagen des Staatsvereins (§ 62) und das Verwaltungsedikt bestimmte in § 1: Jede Stadt, jeder Marktflecken und jedes Dorf bildet eine für sich bestehende Gemeinde.

Auch der höhere (weitere) Kommunalverband, der eine Mehrzahl von Gemeinden umfaßt, die württembergische Amtskörperschaft — jetzt Kreisverband — geht auf alte Einrichtungen, bis in die Zeit vor 1500, zurück.[11]

Eine weitere Stufung wie in Preußen, wo sich über den Kreisverbänden die Provinzialverbände aufbauen, kennt Württemberg nicht. Auch von einer Abstufung nach der andern Seite in der Form engerer Gemeindeverbände wurde in Württemberg seither nicht gesprochen. Dieser Begriff der Deutschen Gemeindeordnung in § 120 knüpft vielmehr an den Sprachgebrauch preußischer Gesetze an, die darunter die rheinischen Landbürgermeistereien (seit 8. 10. 1934 Aemter), die westfälischen Aemter und die Kirchspiellandgemeinden in den Kreisen Norderdithmarschen, Süderdithmarschen und Husum zusammenfaßten.[12] Die Begründung zur Deutschen Gemeindeordnung (a. a. O.) führt denn auch besonders die Aemter als Beispiele engerer Gemeindeverbände an.

Wenn wir uns nach ähnlichen Einrichtungen in der württembergischen Verwaltung umsehen wollen, ist zunächst klarzustellen, was das Wesen des engeren Gemeindeverbands ausmacht.

§ 3.

Begriffliche Abgrenzung des engeren Gemeindeverbands.

Unter dem Begriff Gemeindeverband als Verwaltungskörper[13] faßt man im allgemeinen die Gemeinden im weiteren Sinn außer den Gemeinden selbst — also die Kreis- und Provinzialverbände — sowie auch die Zweckverbände zusammen.[14] Die Württ. Gemeindeordnung von 1906 bezeichnete z. B. die gemeindlichen Zweckverbände als Gemeindeverbände (8. Abschn. Art. 184). Dabei ist aber zu beachten, daß die Zweckverbände sich in wesentlichen Punkten von den Gemeinden in weiterem Sinn unterscheiden. Vergl. S. 35 dieser Ar-

---

[10] v. Köhler, a. a. O. S. 106.

[11] Derselbe S. 135.

[12] Vergl. z. B. d. preuß. Ausf.VO. zur ReichsVO. über die Fürsorgepflicht v. 17. 4. 1924 § 15 Abs. 1 (Preuß. Ges.Samml. S. 210).

[13] In anderem Sinn spricht man von persönl. und dingl. Gemeindeverband. Vergl. v. Köhler S. 119 ff.

[14] Vergl. O. Mayer Bd. 2 S. 367.

beit. Sie können daher nur als außerordentliche Gemeindeverbände angesehen werden [15].

Das Wesen der Gemeinde wird in § 1 DGO. dahin bestimmt: „Die Gemeinden fassen die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammen. Die Gemeinden sind öffentliche Gebietskörperschaften. Sie verwalten sich selbst unter eigener Verantwortung". (Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und 2). Danach sind für die Gemeinde zwei Kennzeichen wesentlich [16] und begründen ihre Besonderheit in dem Kreis der öffentlichen Körperschaften: Die Gemeinde ist Gebietskörperschaft und sie hat einen allseitigen Wirkungskreis.

— Der aus Vorstehendem sich ergebenden, überwiegend im Schrifttum angenommenen Begriffsbestimmung der Gemeinde stehen entgegen die Einwendungen von Höhn gegen den Begriff der Gebietskörperschaft. Höhn [17] stellt die Frage, ob nicht der auf Gemeinschaft und Führung beruhende nat.soz. Rechtsgrundgedanke unmittelbar das Wesen der Gemeinde verändere, und ob er wirklich spurlos an der juristischen Person der Gemeinde vorübergehen könne? Er meint, der Begriff der Körperschaft und die Organtheorie sei für die heutige Führung der Gemeinschaft in der Gemeinde nicht mehr zutreffend und will aus der Volksgemeinschaft heraus die Gemeinde juristisch als Gemeinschaft begreifen. [18] —

Der Gemeindeverband baut sich über mehreren Gemeinden in ein- oder mehrfacher Abstufung auf. Auch die Gemeindeverbände oder Kommunalverbände sind Gebietskörperschaften mit allseitigem Wirkungskreis. Man bezeichnet sie deshalb auch als Gemeinden im weiteren Sinn [19].

Andererseits spricht man auch von der einfachen Gemeinde als Gemeindeverband, um mit dem Ausdruck Verband zu zeigen, daß eine Vielheit zur Einheit zusammengefaßt wird. Außer einer Verlängerung des Wortes ist damit kaum etwas gewonnen [20] und es wird dieses der klaren Begriffsbestimmung wegen besser vermieden.

Die Kommunalverbände, Gemeindeverbände, sind meist angelehnt an einen staatlichen Verwaltungsbezirk. Sie umfassen regelmäßig innerhalb eines größeren landschaftlichen Bezirks eine Anzahl von Gebietskörperschaften der unteren Ordnung [21]. Doch herrscht bei

---

[15] Weidemann in Franks Lehrbuch S. 236.

[16] v. Köhler a. a. O. Seite 118, Frank S. 186, Peters S. 55.

[17] Höhn, Rechtsgemeinschaft und Volksgemeinschaft S. 15 ff., ders.: Otto v. Gierkes Staatslehre S. 70 ff. und insbesondere in Jahrbuch für d. Komm. Wissenschaft 2. Jahrg. 1935, 2. Halbjahrbd. S. 1 ff.

[18] Auf diese Einwendungen Höhns soll in der Arbeit nicht näher eingegangen werden.

[19] Peters, S. 60.

[20] O. Mayer, Bd. 2 S. 367 Fußnote 25.

[21] Köhler, S. 135.

der Art des inneren Aufbaues der Gemeindeverbände keine Einheitlichkeit. In der Regel setzt sich der höhere Kommunalverband, nicht wie die Gemeinden, aus Einzelpersonen, sondern aus Gemeinden bezw. die Provinzen und die dementsprechenden Gemeindeverbände aus den Kreisen zusammen. Die Angehörigen des höheren Verbands kommen dann in doppelter Eigenschaft in Betracht[21], mittelbar als Angehörige des höheren Verbands, sodann als solche des unteren Verbands, der dem höheren angehört. Der württembergische Kreisverband (früher Amtskörperschaft) ist so aufgebaut als Verband sämtlicher Gemeinden eines Oberamtsbezirks. (Art. 1 Abs. 1 der Kreisordn. v. 27. 1. 1934, Reg.Bl. S. 51.) Es kommt aber auch vor, daß sich ein Gemeindeverband unmittelbar auf den Einwohnern aufbaut, z. B. die bayerischen Kreise[22]. Die Art des inneren Aufbaues gibt somit kein entscheidendes Merkmal zur gegenseitigen Abgrenzung.

Will man die einzelnen Stufen der Gemeindeverbände von einander und von der Einzelgemeinde abgrenzen, so ist man auf ein äußeres Merkmal angewiesen[23]: Ein Verband ist Gemeinde, wenn er sich nach der Gemeindeordnung, Amt, wenn er sich nach der Amtsordnung, Kreis, wenn er sich nach der Kreisordnung, Provinz, wenn er sich nach der Provinzial-Ordnung zusammensetzt und verwaltet wird.

Denn auch durch die von ihnen besorgten Aufgaben lassen sich die einzelnen Arten von Gemeindeverbänden nicht voneinander und von der Einzelgemeinde unterscheiden. Die sogenannten örtlichen, von der Gemeinde besorgten, bezw. überörtlichen vom Kreis- oder noch höheren Gemeindeverband besorgten und die zwischengemeindlichen, etwa vom Amt besorgten Aufgaben fließen ineinander über, und da die Selbstverwaltungskörper alle Aufgaben nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit übernehmen können, können in denselben Angelegenheiten verschiedene kommunale Verbände nebeneinander wirken.

Zwischen den einzelnen Arten der Gemeindeverbände und den Einzelgemeinden besteht grundsätzlich Gleichordnung. Aus der Bezeichnung höherer Gemeindeverband darf nicht auf ein behördliches Unter- oder Ueberordnungsverhältnis zwischen höherem und unterem Kommunalverband geschlossen werden[24]. Auch hat nicht etwa die höhere Organisationsform einen höheren Selbstverwaltungsinhalt, sondern im Gegenteil ist die Ortsgemeinde allein ein natürliches und selbstverständliches Gebilde, bei der die gemeindliche Selbstverwaltung am reinsten und damit am höchsten zum Ausdruck kommt.[25]

---

[22] Weidemann, in Franks Lehrb. S. 230.

[23] Peters, S. 61.

[24] v. Köhler, S. 236.

[25] Weidemann in Franks Lehrbuch S. 230, O. Mayer Bd. 2 S. 368.

Die Bezeichnung höhere oder weitere Gemeindeverbände oder Kommunalverbände für die Kreise und Provinzen bezieht sich nur auf die Nähe bezw. Ferne von der Einzelgemeinde [26] und so bezeichnet man den zwischen Kreis und Gemeinde eingeschobenen Amtsverband als den engeren Gemeindeverband.

§ 4.

Das rheinisch-westfälische Amt.

Als Beispiel eines engeren Gemeindeverbands stand dem Gesetzgeber das rheinisch-westfälische Amt vor Augen, eine Einrichtung, die in diesem Gebiet gewachsen ist und auf eine lange geschichtliche Entwicklung zurückblickt. Ihre wesentlichen Züge hat sie jedoch aus der Zeit der Franzosenherrschaft, die 1807 am Rhein die Einteilung in Departements, Distrikte, Kantone und Munizipalitäten brachte. Der Kanton entsprach dabei dem Amt, das nun mit neuem Leben erfüllt wurde, nachdem es vorher durch die Verwaltungsreformen unter Friedrich Wilhelm I. und Friedrich dem Großen zu einer Sinekure geworden war [27]. In der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. 7. 1845 und in der Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen vom 19. 3. 1856 wurde das Amt bezw. die Landbürgermeisterei in ihrer neuen Form übernommen. Ursprüngliche Verschiedenheiten hatten sich durch die tatsächliche Entwicklung wie auch durch einige Gesetze der Nachkriegszeit — insbesondere durch das Gesetz vom 27. 12. 1927 — allmählich ausgeglichen. Am 8. 10. 1934 wurde für beide Provinzen eine einheitliche Amtsordnung erlassen, die im Anschluß an die Deutsche Gemeindeordnung unter dem 13. 7. 1935 neu gefaßt wurde.

Das Amt ist heute begriffswesentlich ein Gemeindeverband (§ 2) [28] — Einzelgemeindeämter, die aus nur einer Gemeinde bestanden, gibt es also nicht mehr [29] —. Zum Amt gehören wie bisher die Landgemeinden (Gemeinden unter 5000 Einwohner). Seither dem Amt nicht angehörige Gemeinden des Kreises können in ein Amt eingegliedert werden (§ 13).

Die Aemter sind öffentliche Gebietskörperschaften. Sie sind Selbstverwaltungskörper; ihr Wirken muß im Einklang mit den Gesetzen und den Zielen der Staatsführung stehen, entsprechend § 1 Abs. 2 der DGO. (§ 2 Abs. 2). Leiter des Amtes ist der Amtsbürgermeister (§ 9 Abs. 1), der von den Amtsbeigeordneten vertreten wird Die nach der Deutschen Gemeindeordnung für Bürgermeister und

---

[26] O. Mayer, Bd. 2, S. 267 Fußnote 25.
[27] Bornhak S. 169/170. Vgl. auch Brandis S. 5.
[28] Die (§) ohne nähere Bezeichnung bedeuten die §§ der Amtsordnung.
[29] Odenbreit Anm. 9.

Beigeordnete maßgebenden Vorschriften gelten für den Amtsbürgermeister und die Amtsbeigeordneten entsprechend, soweit das Amtsverhältnis nicht Besonderheiten bedingt. (§ 17). Dabei wird die Stelle des Amtsbürgermeisters in der Regel hauptamtlich, die Stellen der Amtsbeigeordneten in der Regel ehrenamtlich verwaltet (§ 24). Zur Beratung des Amtsbürgermeisters werden bis zu 12 verdiente und erfahrene Männer als Amtsälteste berufen, die die den Gemeinderäten entsprechende Stellung haben. Dabei müssen die einzelnen Teile des Amtes angemessen berücksichtigt und auch Bürgermeister von amtsangehörigen Gemeinden berufen werden (§ 27 bis 29). Einen entscheidenden Einfluß auf die Verwaltung des Amtes haben aber letztere nicht [30]. Ein Amtsbürgerrecht gibt es nicht (§ 8), die Amtseingesessenen haben aber ähnliche Rechte und Pflichten wie die Einwohner einer Gemeinde.

Wie schon gesagt, schiebt sich das Amt als engerer Gemeindeverband ein zwischen Kreis und Gemeinde. Das Amt lebt also von den Aufgaben, die es entweder dem Kreis oder den im Amt vereinigten Gemeinden abgenommen hat. Nach § 4 Amtsordnung kann das Amt mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde Aufgaben der amtsangehörigen Gemeinden mit Wirkung gegenüber einzelnen oder allen Gemeinden, sowie gegenüber Zweckverbänden, die aus amtsangehörigen Gemeinden bestehen, in seine ausschließliche Zuständigkeit übernehmen (Kompetenz-Kompetenz). Der Amtsverband bildet mithin mit seinen Gemeinden eine funktionelle Einheit, aus welcher er frei schöpfen kann, allerdings in den Grenzen der §§ 3 Abs. 2 und 4 Amtsordnung. Mit der dem Amt hiedurch gegebenen grundsätzlichen Unbegrenztheit des Wirkungskreises in Bezug auf gemeindliche Selbstverwaltungsangelegenheiten kommt ihm der Charakter der Samtgemeinde zu [31]. Amt und amtsangehörige Gemeinden zusammen wirken dann dort, wo sonst eine einzige gewöhnliche Gemeinde tätig ist, wobei die schwierigeren und größeren Aufgaben der Gemeinden zur gemeinsamen Erledigung im Amt zusammengefaßt sind.

Das Schwergewicht der Verwaltung liegt durchaus beim Amt. Auf dem Gebiet der staatlichen Auftragsangelegenheiten sind nahezu alle übertragenen Staatsaufgaben Aufgabe des Amts (§ 5). Ortspolizeibehörde ist der Amtsbürgermeister, das Feuerlöschwesen und das Erfassungswesen ist Sache des Amtes. [32] Soweit die Behörden des Reichs, des Landes, der Provinzen oder der Kreise sich der Gemeindebehörden durch dauernden Auftrag oder von Fall zu Fall bedienen, wird ausnahmslos das Amt bevorzugt. Auch auf dem Gebiet der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben haben die Aemter

[30] Steimle S. 36.
[31] Schmidt-Odenbreit-Elleringmann S. 247.
[32] Odenbreit Anm. 14.

den Gemeinden manche Aufgabe abgenommen. So ist die Verwaltung der Kassengeschäfte der amtsangehörigen Gemeinden Aufgabe des Amts. (§ 35). Rechtlich bleibt zwar die Gemeindekasse und die Amtskasse getrennt; aber die ganzen Kassengeschäfte werden vom Amtskassenverwalter für die Gemeinden geführt. Die Gemeinden haben also keine Gemeindepflegen, es sind allenfalls in größeren Gemeinden Zahlstellen der Amtskasse errichtet. Durch diese Vereinigung der Kassengeschäfte wird erreicht, daß fachlich geschulte Kräfte dieselben erledigen. Weiter brauchen nur an einer Stelle Barmittel vorrätig gehalten zu werden, sodaß ein wesentlich größerer Teil der Betriebsmittel verzinslich angelegt werden kann. Auch die Kassenprüfung ist dadurch erleichtert.

Soweit die Gemeinden Aufgaben der öffentlichen Fürsorge zu erfüllen haben, nehmen die Aemter dieselben wahr. Auch bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stehen die Aemter im Vordergrund. Das Steuerwesen, Schulwesen, besonders das Berufsschulwesen, sodann die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen zur Wasser- und Gasversorgung und das Sparkassenwesen hat das Amt weitgehend seinen Gemeinden abgenommen. Dadurch ist innerhalb des Amtes in der Regel auch kein Raum mehr für Zweckverbände. [33]

Die amtsangehörigen Gemeinden sind trotzdem selbständige Gemeinden mit grundsätzlich allseitigem Wirkungskreis geblieben, wenn ihnen auch meist nur geringe, rein örtliche Angelegenheiten zur Erledigung verbleiben. Für ihre Verwaltung gelten also die Vorschriften der Deutschen Gemeindeordnung. Aus dem Amtsverhältnis ergeben sich aber einige Besonderheiten.

So ist in den amtsangehörigen Gemeinden der nach § 94 DGO. zu bestellende Kassenverwalter immer der Amtskassenverwalter. Weiter müssen, wo das Amt hauptamtlich verwaltet wird, die amtsangehörigen Gemeinden grundsätzlich ehrenamtlich verwaltet werden (§ 24). Sie können das auch ohne weiteres, nachdem sie ja durch das Amt erheblich entlastet sind. Zwischen dem Amtsbürgermeister und den ehrenamtlichen Gemeindebürgermeistern besteht ein natürliches Beratungsverhältnis. Dem Amtsbürgermeister sind alle wichtigen Entschließungen und Anordnungen der Bürgermeister deshalb rechtzeitig zur Kenntnis zu bringen (§ 19). Wenn sie das bestehende Recht verletzen, oder den Zielen der Staatsführung zuwiderlaufen, hat der Widerspruch des Amtsbürgermeisters aufschiebende Wirkung (§ 19 Abs. 2).

Erklärungen, die eine amtsangehörige Gemeinde verpflichten sollen, bedürfen der Mitunterzeichnung des Amtsbürgermeisters (§ 20). Die Haushaltsatzung, Nachtragsatzung und der Haushaltplan amtsangehöriger Gemeinden sind von dem Bürgermeister zusammen mit

[33] Odenbreit Anm. 12 Abs. 2.

dem Amtsbürgermeister aufzustellen (§ 20 Abs. 1). Dem Amtsbürgermeister sind also reiche Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Verwaltung der Gemeinden gegeben. Um ihre Selbstverwaltung zu erhalten, bestimmt § 18 der Amtsordnung, daß der Amtsbürgermeister die Verwaltung des Amts so zu führen habe, daß ein verantwortungsfreudiges Eigenleben auch der amtsangehörigen Gemeinden erhalten bleibe. Diese Mahnung wird tatsächlich nötig sein, doch ermöglicht die gemeinsame Geschäftserledigung den Einsatz sachlich geschulter Kräfte. Dadurch werden die Aufgaben zu Gunsten aller verbandangehöriger Gemeinden, auch der finanziell schlechter gestellten, gleichmäßig erfüllt, während die Heranziehung dieser Gemeinden zu den Kosten der Aufgaben entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit verschieden ist, da die Verbandsumlage nach dem Steueraufkommen verteilt wird (§§ 21, 22, 34 des Ausf.Ges. zum Finanzausgleichges. in der Fass. des § 2 des Ges. v. 11. 3. 1935 (preuß. Ges.Samml. S. 37) auch § 2 der VO. v. 31. 7. 1935 RGBl. S. 1055).

Eine dauernde Verwaltungsgemeinschaft ist außerdem durch die Bestimmung des § 23 der Amtsordnung geschaffen. Danach ist der Amtsbürgermeister in der amtsangehörigen Gemeinde, in der er wohnt, zugleich Bürgermeister. Nach § 33 Amtsordnung sind daneben weitere derartige Verwaltungsgemeinschaften möglich.

§ 5.

Die zusammengesetzten Gemeinden in Württemberg.

Das Amt hat den Charakter einer Samtgemeinde. Diese Feststellung legt es nahe, die in Württemberg bis zum Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung vorhandene Form der Gesamtgemeinden mit dem Amt zu vergleichen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des engeren Gemeindeverbandes [34].

Offenbar tragen beide Einrichtungen sehr verwandte Züge; denn auch bei der württembergischen Gesamtgemeinde verteilten sich die Aufgaben, die an sich der Gemeinde zufallen, auf zwei Körperschaften, nämlich einmal auf die Gesamtgemeinde und dann auf die Teilgemeinde, die der Gesamtgemeinde in dem einzelnen Ort als besondere Körperschaft mit abgesondertem Wirkungskreis und eigener Verwaltungseinrichtung gegenüberstand. [35]

Zum besseren Verständnis dieser Rechtsform ist ein kurzer Rückblick auf die Entstehungsgeschichte der zusammengesetzten Gemeinden erforderlich:

Aus den heutigen Gedanken über die Stärkung der Verwaltungskraft und Steigerung der Leistungsfähigkeit bei möglichster Ei-

[34] Die zus.ges. Gden. nach württ. Recht sind dargestellt in der Diss. von Kurt Göbel 1925 (Maschinenschrift).

[35] Michel, Anm. 2 zu Art. 287.

haltung selbständiger Gemeinden heraus könnte man annehmen, ähnliche Gedanken hätten auch zur Bildung der zusammengesetzten Gemeinden geführt. Tatsächlich sind aber die Gesamtgemeinden nicht eigentlich eine Schöpfung der Gesetzgebung, sondern sie bildeten sich heraus, da das Gesetz die näheren Bedingungen des Zusammenschlusses den Beteiligten überließ und, nachdem sie sich eingelebt hatten, mußten sie gesetzlich anerkannt werden. Das Verwaltungsedikt [36] hatte ja den Begriff und das Bestehen einer selbständigen Gemeinde bei bereits vorhandenen Gemeinwesen an die äußeren Merkmale einer Stadt, eines Marktfleckens, eines Dorfes angeknüpft, und stellte diesen die Weiler und Höfe gegenüber (§ 1 Abs. 1 und 2 VE), indem es zugleich bei neu zu bildenden Gemeinden als Regel das Vorhandensein einer Bevölkerung von wenigstens 100 Familien oder 500 Einwohnern festsetzte (§ 1 Abs. 3 VE). Wo diese Bedingung nicht zutraf, konnte eine Niederlassung im Sinn des Gesetzes eine Gemeinde nicht bilden, sondern es mußte sich der Weiler oder Hof an eine benachbarte Gemeinde anschließen oder mit andern Weilern und Höfen zu einer eigenen Gemeinde verbinden (§ 1 Abs. 2 VE).

Bestehende Gemeinden blieben bestehen, auch wenn sie keine 100 Familien oder 500 Einwohner hatten, doch kam es vor, daß mehrere solcher kleinen Gemeinden sich zur Bildung einer größeren Gemeinde verbunden hatten [37].

Möglicherweise geschah diese Verbindung in den Grenzen früherer Unteramtsbezirke oder Stabsschultheißereien. Im Unteramt oder der Stabsschultheißerei waren bis 1818 verschiedene, sonst voneinander unabhängige Gemeinden verbunden zur gemeinsamen Ausübung der Gerichtshoheit durch den Unteramtmann bezw. den Stabsschultheiß.[38] Das Unteramt oder die Stabschultheißerei war somit nur staatliche Mittelstelle, nicht etwa Vorläufer einer Zusammenfassung in der Gemeindeverwaltung.

---

[36] § 1 des Verwaltungsdelikts für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen vom 1. 3. 1822 (RegBl. S. 131) lautet:

(1) Jede Stadt, jeder Marktflecken und jedes Dorf bildet eine für sich bestehende Gemeinde.

(2) Einzelne Weiler und Höfe haben sich an die Gemeinde des nächstgelegenen Ortes anzuschließen, oder, wo solches ihre Lage erheischt und gestattet, unter sich zu einer eigenen Gemeinde zu verbinden.

(3) Jede neu zu bildende Gemeinde soll wenigstens 100 Familien oder 500 Einwohner umfassen; aus besonderen lokalen Rücksichten kann jedoch eine Ausnahme von dieser Regel nachgesucht und durch die Regierung des Kreises bewilligt werden.

(4) Die näheren Bedingungen dieser Vereinigung sind, soweit sie dem gegenwärtigen Edikt nicht zuwiderlaufen, nach gütlicher Uebereinkunft der Beteiligten festzusetzen.

[37] Württ. Kammer der Abgeordneten 1841—1843, Beil.Bd. 17, H. 2 S. 2.

[38] Göbel S. 4, Weißer S. 255, Fußnote bei Beil. 1. Dempflin S. 11, Wintterlin Bd. 1, S. 216.

Die Bedingungen dieser Vereinigung wurden nach § 1 Abs. 4 des Verwaltungsedikts durch gütliche Uebereinkunft der Beteiligten festgesetzt. Da gesetzliche Einschränkungen nicht gegeben waren, behielten sich die einzelnen Teile die Verwaltung gewisser örtlicher Angelegenheiten und ihres Ortsvermögens vor. Dieser Rechtszustand lebte sich ein und als 1839 hier die Regierung aus diesen zusammengesetzten Gemeinden eine rechtliche Einheit schaffen wollte, da der gegenwärtige Zustand dem Geiste der Verfassung zuwiderlaufe, fand der betr. Entwurf keinen Anklang.

Zu seiner Begründung wurde damals ausgeführt[39]: „Indem die Gemeinden als die Grundlagen des Staatsvereins erklärt sind, ist ihnen die Bedeutung der untersten selbständigen Organe des Staates beigelegt, und diese Stellung zum Staat würde bei zusammengesetzten Gemeinden nicht stattfinden, wenn diese Gemeinden keine organische Einheit, sondern nur eine Föderation bilden würden, bei der nur die Polizei- und Justizverwaltung einen Vereinigungspunkt darböte, in allen unmittelbaren Gemeindeangelegenheiten jeder einzelne Ort als isolierte Korporation mit besonders organisierten Behörden bestünde. Offenbar wären hier die Parzellen und nicht die Gesamtgemeinden als Gundlagen des Staatsvereins behandelt." Die Regierung betrachtete also damals die Gesamtgemeinde als eine Art engeren Gemeindeverband im heutigen Sinn.

Der Entwurf wurde nicht Gesetz und das Gesetz vom 17. 9. 1853 (RegBl. S. 389) betreffend die Verhältnisse der zusammengesetzten Gemeinden hielt als Endergebnis dieser Auseinandersetzungen eine mittlere Linie, bestätigte aber die Einrichtung der zusammengesetzten Gemeinden, wobei den einzelnen Orten zur Verwaltung ihrer örtlichen Angelegenheiten eine gemeindeähnliche Verfassung gegeben und sie zu „Teilgemeinden" erklärt wurden.[40, 41]

Nach der württ. Gemeindeordnung vom 19. 3. 1930 in der Fassung des Gesetzes vom 21. 11. 1931 (Reg.Bl. S. 421), der 3. Notverordnung des Staatsmin. v. 4. 12. 1931 (Reg.Bl. S. 431), sowie der Ges. des Staatsmin. v. 3. 6. 1933 (Reg.Bl. S. 175), vom 28. 6. 1933 (Reg.Bl. S. 273) und vom 29. 1. 1934 (Reg.Bl. S. 39) war die Regelung der Rechtsverhältnisse der zusammengesetzten Gemeinden folgende: Eine Gemeinde war Gesamtgemeinde, wenn sie aus mehreren Orten bestand, von denen sämtliche oder einzelne Teilgemeinden waren. Teilgemeinden mit eigener Rechtsfähigkeit waren diejenigen Orte einer zusammengesetzten Gemeinde, die entweder eigene Markung besaßen und eigenen Markungsaufwand zu tragen hatten

---

[39] Württ. Kammer der Abgeordneten 1839 Bd. 12 Beil. H. 2 S. 67.

[40] Vgl. auch Mayer in Boschers Zeitschr. f. d. freiw. Gerichtsbarkeit und Gemeindeverwaltung 1866 S. 315.

[41] Für den Gang der Gesetzgebung im weiteren vgl. Göbel S. 8/9.

oder ein besonderes, für Gemeindezwecke bestimmtes Ortsvermögen in eigener Verwaltung besaßen (Art. 287/288 WGO.).

Die Gemeinde baute sich also über Teilgemeinden ähnlich wie das Amt über Gemeinden auf. Dabei wäre auch die Gesamtgemeinde ein engerer Gemeindeverband gewesen, wenn die Teilgemeinden Gemeinden im Rechtssinn waren.

1. Die Teilgemeinden waren juristische Personen des öffentlichen Rechts, Art. 288. Sie waren darüber hinaus auch Gebietskörperschaften mit eigenem Besteuerungsrecht, Art. 299. Der Gruppe der „Vermögensteilgemeinden" Art. 287 Z. 2 fehlte allerdings die für eine Gemeinde wesentliche Eigenschaft des eigenen räumlichen Herrschaftsgebiets. Diese regelwidrige Form soll jedoch hier überhaupt außer Betracht bleiben, zumal ihre Zahl gering war [42].

Der Wirkungskreis der Teilgemeinden war nicht etwa wie bei den Zweckverbänden auf einzelne bestimmte Zwecke beschränkt. Doch war der Aufgabenkreis, der sonst einer Gemeinde zur Erledigung zukommt, verteilt zwischen Gesamtgemeinde und Teilgemeinde.

Die Gemeindeordnung bestimmte darüber (Art. 290), daß zu den Obliegenheiten der Gesamtgemeinde gehöre: neben den durch sonstige Gesetze festgestellten Verpflichtungen

1. die Verwaltung der gerichtlichen [43], und soweit die Polizei nicht vom Staat verwaltet wird, der polizeilichen Angelegenheiten innerhalb des ganzen Gemeindebezirks.

2. Die Besorgung aller anderen Gemeindeangelegenheiten, welche die Gesamtgemeinde oder einzelne Teile derselben berühren, mit Ausnahme der rein örtlichen Angelegenheiten der Teilgemeinden, soweit nicht auch die Wahrung dieser Angelegenheiten durch Vertrag oder Herkommen der Gesamtgemeinde übertragen war.

Außerdem hatten die Behörden der Gesamtgemeinden darüber zu wachen, daß die den Teilgemeinden verbliebenen Aufgaben gehörig erfüllt wurden und gegebenenfalls die Organe der Teilgemeinden zur Erfüllung ihrer Angelegenheiten anzuhalten (Art. 290 Abs. 2). Im übrigen mußte die Satzung der Gesamtgemeinde die Abgrenzung der zum Wirkungskreis der Gesamtgemeinde und zu demjenigen der Teilgemeinden gehörigen Angelegenheiten im einzelnen enthalten, namentlich die genaue Bezeichnung der von der Gesamtgemeinde und der von den Teilgemeinden zu bestreitenden Ausgaben (Art. 303 Abs. 1 Z. 5).

So besorgte die Gesamtgemeinde im allgemeinen [44] die Geschäfte für die Arbeiter- und Angestelltenversicherung, der Rechtspflege

---

[42] Gugel, Verwaltungsrecht S. 393.

[43] Hauptsächlich die Aufgaben des Gemeindegerichts (§ 14 Abs. 3 GVG.) und des Sühneamts, vgl. Eberhardt, Anm. 1 zu § 290.

[44] Vgl. Formblatt einer Satzung einer Gesamtgemeinde, herausgeg. vom Württ. Gemeindetag, September 1934, Kohlhammer Gem.Verw. Nr. 80.

(freiw. Gerichtsbarkeit, Standesamt, Gemeindegericht, Vermessung und Vermarkung), die Ortspolizei einschl. Feld- und Waldschutz innerhalb des Gesamtgemeindebezirks, die Bau- und Feuerpolizei, die Verkehrspolizei (Eichwesen, Maß- und Gewichtsvisitationen, Schneebahnen), das Jagdwesen, auf dem Gebiet der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege das Hebammenwesen, Impfwesen, ärztliche Untersuchung der Schüler, Leichenschau und Leichenbestattung, Nahrungsmittelaufsicht, Viehseuchenbekämpfung, das öffentliche Fürsorgewesen, das Militärwesen.

Der Teilgemeinde verblieben ihre rein örtlichen Angelegenheiten. Dazu gehörten insbesondere das Volksschulwesen, der Bau und die Unterhaltung von Straßen und Brücken, die öffentliche Wasserversorgung, die Faselviehhaltung, Herbst- und Keltereieinrichtungen usw. (§ 200 Vollzugsverordnung zur WGO.).

Das Schwergewicht der kommunalen Verwaltung lag ganz bei den Gesamtgemeinden. Aber alle rein örtlichen Angelegenheiten fielen in die Verwaltung der Teilgemeinden (Art. 290 Abs. 1 Z. 2, Art. 293). Die Teilgemeinde konnte sich zur besseren Erledigung ihrer Aufgaben an einem Zweckverband beteiligen und verwaltete ihre eigenen Angelegenheiten durchaus selbst in eigener Verantwortung. In dem Ueberwachungsrecht der Gesamtgemeinde (Art. 292 Abs. 2) lag kein Anweisungsrecht und ihr Wirkungskreis war der Gesamtgemeinde gegenüber gesichert, denn es bedurfte eines Vertrags, wenn die Gesamtgemeinde eine Aufgabe der Teilgemeinde an sich ziehen wollte. (Art. 290 Abs. 1 Z. 2).

Soweit einzelne Teilgemeinden nicht in der Lage waren, die ihnen obliegenden öffentlichen Verbindlichkeiten allein zu erfüllen, hatte die Gesamtgemeinde unterstützend einzugreifen (Art. 293). Dabei konnte diese Unterstützung an gewisse Bedingungen etwa wegen der Führung des Haushaltes geknüpft werden[45]. Doch war diese Regelung nicht so einschneidend, wie die Bestimmung der Amtsordnung § 20, wonach der Amtsbürgermeister überhaupt immer den Haushaltsplan mit aufzustellen hat.

2. Zur Verwaltung dieser Angelegenheiten hatten die Teilgemeinden eine der Gemeindeverwaltung entsprechende Verwaltungseinrichtung.

Die Vertretung der Teilgemeinde und die Verwaltung der Teilgemeindeangelegenheiten kam dem Teilgemeinderat und dem Teilgemeindevorsteher (Anwalt) zu (Art. 294 Abs. 1). Auf die Besonderheiten der Teilgemeinden ohne öffentliche Verwaltung (Art. 296) und der kleinen Teilgemeinden, die durch den Gesamtgemeinderat vertreten und verwaltet wurden, (Art. 294 Abs. 2) soll hier nicht näher eingegangen werden. Teilgemeinderat und Teilgemeindevorsteher hat-

[45] Michel, Anm. 6 zu Art. 293.

ten im allgemeinen dieselbe Stellung in der Verwaltung der Teilgemeinde wie der Gemeinderat und der Ortsvorsteher in der einfachen Gemeinde. Als Anwalt war der Teilgemeindevorsteher jedoch in Polizeisachen bloßer Gehilfe des Bürgermeisters.

In der Teilgemeinde, in der der Ortsvorsteher seinen Wohnsitz hatte, war dieser zugleich Teilgemeindevorsteher (Art. 295 Abs. 1). In den übrigen Teilgemeinden wurde der Teilgemeindevorsteher nach dem Gesetz vom 29. 1. 1934 (Reg.Bl. S. 39) von der Aufsichtsbehörde auf Vorschlag des Bürgermeisters der Gesamtgemeinde aus dem Kreis der in der Teilgemeinde wohnenden Gemeindebürger ernannt (Art. 295 a). Die etwaige Belohnung desselben trug die Gesamtgemeinde. Durch die Satzung der Gemeinde konnte sie jedoch ganz oder teilweise der Teilgemeinde auferlegt werden.

Weiter war in jeder Teilgemeinde zur Führung des Rechnungs- und Kassenwesens ein Ortsrechner aufzustellen. In der Teilgemeinde, die Sitz des Gemeindepflegers war, kam die Führung des Kassen- und Rechnungswesens diesem zu (Art. 297). Darüber hinaus konnte die Teilgemeinde mit der Gemeinde vereinbaren, daß ihre Vertretung und Verwaltung durch die Organe der Gesamtgemeinde überhaupt erfolgen und die Ausgaben der Teilgemeinde vorschußweise aus der Gesamtgemeindekasse bezahlt werden sollen. Grundsätzlich hatte sie aber eine selbständige der Gemeinde entsprechende Verwaltung.

Ihrem Wesen nach unterschied sich somit die Teilgemeinde nicht von einer Gemeinde im Rechtssinn. Trotzdem war sie nach württ. Gemeinderecht keine Gemeinde, da sie nicht als selbständige Gemeinde anerkannt war. Auch eine selbständige Gemeinde verlor ihre Gemeindeeigenschaft bezw. tauschte sie gegen die Eigenschaft einer Teilgemeinde ein, wenn sie sich nach Art. 303 Abs. 3 in den Verband einer Gesamtgemeinde begab.

So wurden denn auch die Verhältnisse der Teilgemeinden nicht durch die allgemeinen für die Gemeinden geltenden Bestimmungen der württ. Gemeindeordnung geregelt, sondern es galten in erster Linie die besonderen Bestimmungen des 13. Abschn. der WGO. und die übrigen Vorschriften der WGO. nur dann, wenn sie ausdrücklich auf die Teilgemeinden für anwendbar erklärt worden waren (vgl. Art. 302).

Dagegen fanden auf die Gesamtgemeinden grundsätzlich die allgemeinen Vorschriften der Gemeindeordnung Anwendung.[46] Sie wurden also, wie die einfachen Gemeinden verwaltet durch einen Gemeinderat, der hier Gesamtgemeinderat hieß und dem Bürgermeister als Vorsitzenden. An der Wahl des Gesamtgemeinderats nahmen sämtliche wahlberechtigten Gemeindebürger — jeder Bürger einer Teilgemeinde war zugleich Bürger der Gesamtgemeinde — gleich-

[46] Michel, Anm. 1 zu Art. 287.

mäßig teil (Art. 289). Die Satzung der Gesamtgemeinde konnte bestimmen, daß die einzelnen Teilgemeinden nach einem bestimmten Zahlenverhältnis im Gesamtgemeinderat zu berücksichtigen waren (Art. 39 Abs. 2).

Die Gesamtgemeinde war somit eben eine wegen des Gesamtgemeindeverhältnisses besondere Klasse von selbständigen Gemeinden. Die Gesamtgemeinden waren aber keine engeren Gemeindeverbände, da sie sich nicht auf selbständigen Gemeinden aufbauten und nicht zwischen diesen und dem Kreis standen, sondern sie waren nur ein dem engeren Gemeindeverband ähnlicher Verband, der auf der Stufe der Gemeinde stand und sich aus den gemeindeähnlichen Teilgemeinden zusammensetzte. Das heißt Glieder der Gesamtgemeinden waren eigentlich mehr die Gemeindebürger selbst als die Teilgemeinden, vgl. etwa Art. 289 und 291 Abs. 1. Doch steht dies ja einem Gemeindeverband nicht entgegen vgl. oben S. 6, und der Verbandscharakter zeigt sich z. B. darin, daß durch Vereinbarung der Gesamtgemeinde mit ihren Teilgemeinden die Gesamtgemeindeumlage auf die Teilgemeinden als solche nach Maßgabe ihrer Steuerkataster verteilt und von diesen erst erforderlichenfalls auf die Steuerpflichtigen umgelegt werden konnte [47].

Der Gesamtgemeindeverband trug demnach viele dem Amtsverband ähnliche Züge. Da die deutsche Gemeindeordnung die Gemeinden als die untersten Träger der Verwaltung betrachtet (vgl. oben S. 12), hat § 1 der ersten Durchführungsverordnung v. 22. 3. 1935 (RGBl. I S. 393) die Teilgemeinden als gemeindeähnliche Erscheinungen unterhalb der Gemeinden als mit dem Inkrafttreten der DGO. für aufgelöst erklärt, und die einfachen Gemeinden zu ihren Gesamtrechtsnachfolgern gemacht. Nur die Gemeindenutzungen der Teilgemeinden sind nach § 1 Abs. 2 der württ. Ueberleitungsverordnung vom 30. 3. 1935 (Reg.Bl. S. 85) bestehen geblieben. Im übrigen mußte durch einen Auseinandersetzungsplan ein angemessener befristeter Lastenausgleich geschaffen werden, wenn triftige Gründe hiezu vorlagen [48].

Wenn ich hier auf diese Einrichtung der Vergangenheit, die zusammengesetzten Gemeinden, noch einmal eingegangen bin, so deshalb, weil aus dem ähnlichen Verbandsverhältnis wie beim Amt sich ähnliche Aufgaben und ähnliche Lösungen ergaben. Der Unterschied zwischen beiden Einrichtungen lag weniger in der tatsächlichen Erscheinungsform. Es war vielmehr das formale Merkmal, daß der württ. Teilgemeinde die Gemeindeeigenschaft nicht zuerkannt war.

Da die Gesamtgemeinden in Württemberg in der Regel nicht aus selbständigen Gemeinden entstanden waren, so war bei den württ.

---

[47] Michel, Anm. 5 zu Art. 291. § 198 Abs. 2 der Vollz.VO.
[48] Kiefer-Schmid Anm. 5 zu § 1 S. 15/16.

Verhältnissen ein durchschnittlich kleinerer Maßstab gegeben. Darauf waren auch die meisten Klagen zurückzuführen, da zweifellos in zahlreichen Fällen die teilweise Selbständigerhaltung solch kleiner Einheiten einen Aufwand an Zeit, Kraft und Geld verursachte, der nicht immer im richtigen Einklang zu dem erzielbaren Nutzen stand [49]. Deshalb hatte schon die württ. Gemeindeordnung von 1930 in Art. 322 die grundsätzliche Aufhebung der Teilgemeinden vorgesehen, insoweit sie nicht ihre Aufrechterhaltung besonders beantragten und vom Gesamtgemeinderat genehmigt erhielten.

Immerhin wäre hier ein Anknüpfungspunkt gegeben, und könnten die bei den zusammengesetzten Gemeinden gemachten Erfahrungen verwertet werden, wenn für Württemberg eine dem Amt ähnliche Samtgemeinde mit hauptamtlichem Amtsbürgermeister geschaffen werden sollte. Dies würde für die ehrenamtlichen Bürgermeister der Gemeinden die notwendige Entlastung bringen und zugleich den württ. Gemeinden die Vorteile der hauptberuflichen Gemeindeverwaltung über einen engeren Gemeindeverband erhalten.

II. Abschnitt:

Der Verwaltungsaktuar und der gemeinschaftliche Bürgermeister.

Im Aufbau der württembergischen Verwaltung war also kein Raum für einen engeren Gemeindeverband. Es galt der Grundsatz der Einheit der örtlichen Verwaltung und so war ein weiter Kreis staatlicher Aufgaben den Gemeinden übertragen. [50] Soweit kleinere Gemeinden dem nicht gewachsen waren, sorgten Gemeinschaftseinrichtungen für einen geordneten Ablauf der Verwaltung.

§ 6.

Der Verwaltungsaktuar.

Der Verwaltungsaktuar ist eine bewährte württembergische Gemeinschaftseinrichtung. Sie geht zurück auf die mit den organischen Edikten und dem Verwaltungsedikt begonnene Verwaltungsreform und hängt eng zusammen mit der Auflösung der früheren Stadt- und Amtsschreibereien.

Die Stadt- und Amtsschreiber nahmen bis zum Verwaltungsedikt die Geschäfte der freiwilligen Gerichtsbarkeit wahr. Sie besorg-

[49] Württ. Landtag 1924/28 Beil.Bd. 5 S. 436, und Göbel S. 81 ff.
[50] Vgl. bei Kiefer-Schmid S. 25 b.

ten ferner die Steuer- und Rechnungsgeschäfte der Gemeinden, versahen das Gerichtsaktuariat bei den ehemaligen Oberamtsgerichten und den Amtsversammlungen und führten sämtliche von den Oberbeamtungen oder dem Amtsverband ausgehenden sogenannten Zentralgeschäfte.[51] Darunter verstand man die oberamtlichen Ausschreiben an die Gemeinden, periodische und andere Berichte, statistische Tabellen, Steuernotizen, Brandversicherungskataster.

Dieser berufsmäßige Schreiberstand war erwachsen, als im Bestreben nach besserer Ordnung in der Gemeindeverwaltung auf ein ausführlicheres Rechnungsverfahren, geordnete Protokollführung bei Gerichtsverhandlungen und Schriftlichkeit bei vielen Geschäften gesehen wurde. Die von den Schreibern in Anspruch genommenen Geschäfte entwuchsen mehr und mehr dem Verständnis der Selbstverwaltungsorgane. Namentlich die Rechnungsinstruktion vom Jahre 1714, die für die Gemeinde- und Pflegrechnungen als Norm erklärt worden war, enthielt eine Menge verwickelter systematischer Bestimmungen, die schwer verständlich waren.[52] Auch die gewöhnlichen Dorfgerichtsschreiber, als welche oft Dorfschulmeister tätig waren, konnten diesen Anforderungen nicht mehr nachkommen. Ihnen, die nicht „von der Feder waren", wurde daher die Besorgung wichtiger Sachen — das waren Kommunrechnungssachen, Heiratspakte, Kontrakte, Testamente, Inventuren, Teilungen — untersagt,[53] und damit dem Schreiberstand ein weiter und wachsender Wirkungskreis zugewiesen. So wurden die Rechnungen der Städte vom Stadtschreiber, die der Dörfer von seinen Substituten gestellt. Ferner lag den Stadt- und Amtsschreibern an Geschäften technischer und rechnerischer Natur noch ob die Besorgung des Steuersatzes, die Umlage der Steuer, sowie des Amts- und Kommunschadens und schließlich die Steuerabrechnung.

Die Stadt- und Amtsschreiber waren von der Amtsversammlung auf Lebensdauer gewählt und wurden für jedes Geschäft besonders bezahlt.

Durch § 53 des 2. Edikts über die Oberamtsverfassung vom 31. 12. 1818 (Reg.Bl. 1819 S. 17 ff.) wurde die Auflösung der Stadt- und Amtsschreibereien verfügt[54] und den Rechnern im Zusammenhang damit die Berechtigung zur selbständigen Rechnungsstellung erteilt (vgl. § 41 des 1. Edikts). Für den Fall, daß der Rechner jedoch die hiezu erforderlichen Fähigkeiten nicht besitze, wurde angeordnet, daß die Rechnungsstellung und die hiezu erforderlichen Vor-

[51] Dempflin, S. 11/12. Wintterlin Bd. 2, S. 210.

[52] Zeller in Zeitschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft, 54. Jahrg. 1898 S. 443/44. Wintterlin Bd. 2 S. 206/207.

[53] Vgl. Kommunordnung vom 1. 6. 1758, 1. Kap. 5. Abschn. § 19, III. Ferner die VO. vom 20. Juli 1809 (Reg.Bl. S. 317). Wintterlin, Bd. 1 S. 205 und 223.

arbeiten außerordentlicherweise dem Gerichtsnotar des Bezirks zur einstweiligen Hilfeleistung übertragen werden sollten. Im Jahre 1821 stellten die Stände an die Staatsregierung das Ersuchen, es möchte die Trennung der Rechts- und Verwaltungsgeschäfte auch bei dem Institut der Gerichtsnotare durchgeführt werden, was dann durch § 49 ff. des Abschieds vom 30. 6. 1821 (Reg.Bl. S. 483) geschah [54].

Das Verwaltungsedikt vom 1. 3. 1822 schuf dann anstelle der aus der Mitwirkung bei der Besorgung des Gemeinderechnungswesens ausscheidenden Gerichtsnotare durch § 33 eine eigene Klasse von Hilfsbeamten für die Rechnungsgeschäfte der Gemeinden: Die Verwaltungsaktuare [55].

Tatsächlich aufgelöst wurden die Stadt- und Amtsschreibereien aber erst mit dem 30. 6. 1826 durch die Königl. Verordnung vom 17. 4. 1826 (Reg.Bl. S. 211), so daß auch erst mit diesem Zeitpunkt das Institut der Verwaltungsaktuare ins Leben trat.

Es lag aber nicht in der Absicht der Regierung, in diesen Hilfsbeamten eine neue selbständige Klasse von Beamten zu schaffen, sondern dieselben sollten nur insolange die Gemeindebeamten unterstützen, bis diese selbst die nötige Fertigkeit erlangt hätten. Man fürchtete durch die Aufstellung von Verwaltungsaktuaren als Dauereinrichtung dem wiederholt ausgesprochenen Zweck einer möglichst freien Bewegung der Gemeindebehörden entgegenzuwirken, die Entwicklung ihrer Selbständigkeit zu verzögern und die Staats- und Korporationskassen mit neuen und fortdauernden Ansprüchen zu belasten. [56]

Um die Selbstbesorgung des Rechnungswesens durch den Gemeinderechner zu fördern, sollte eine Gemeinderechnungsinstruktion ergehen. Eine solche ist jedoch nicht erschienen. [57]

Indes blieben nach der Erfahrung, die man verschiedene Jahrzehnte hindurch machte, die Verwaltungsaktuare für weitaus die Mehrzahl der Gemeinden eine dauernde Notwendigkeit. Eine Umfrage im Jahre 1897 hatte das Ergebnis, daß nur in etwa ½ v. H.

---

[54] Württ. Kammer der Abgeordneten 1901/03 Beil.Bd. 5 S. 87. Kiefer-Schmid S. 671. Gugel: Der Verwaltungsaktuar S. 1—5 und S. 30.

[55] § 33 des Verwaltungsdelikts lautet: Damit jedoch diejenigen Gemeinden, deren Vorsteher und Rechner zur eigenen Behandlung der in den §§ 26, 28, 29 und 32 erwähnten Verwaltungsgeschäfte die erforderliche Kenntnis und Fertigkeit noch nicht besitzen, in dieser Beziehung gehörig beraten seien, so sind hierfür, wo das Bedürfnis es erfordert, Hilfsbeamte (Verwaltungsaktuare), welche von Staatswegen zur Versehung solcher Geschäfte ermächtigt sind, aufzustellen. Es bleibt dem Ermessen der in einem Oberamtsbezirk vereinigten Gemeinden überlassen, ob für die Besorgung ihrer Verwaltungsgeschäfte ein oder mehrere Hilfsbeamte verwendet werden sollen.

[56] Vgl. Erlaß d. K. Organis.Vollz.Komm. an die Kgl. Oberämter v. 26. 4 1826. Erg.Bd. z. Reg.Bl. S. 169. In Reyscher a. a. O. 15. Bd. Regierungsgesetze S. 472.

[57] Vgl. Zeller a a. O. S. 457 (vgl. oben Anm. 52).

der Gemeinden die Rechnungsstellung vom Gemeindepfleger besorgt wurde, in etwa ¼ der Gemeinden wurden die eigenen Ortsvorsteher, in den übrigen Gemeinden fremde Hilfsbeamte für dieses Geschäft in Anspruch genommen. [58]

Die Württ. Gemeindeordnung von 1906 trug dieser Entwicklung Rechnung und gab der Einrichtung der Verwaltungsaktuare eine feste, einheitliche gesetzliche Ordnung. Während vorher jede Gemeinde den Verwaltungsaktuar besonders wählte [59], wurden sie nunmehr als Beamte der Amtskörperschaft von der Amtsversammlung bestellt. Sie teilte auch die zu betreuenden Gemeinden in Aktuarbezirke ein und wies sie jeweils einem Aktuar zu. Der Grundsatz jedoch, daß in erster Linie der Ortsvorsteher und die Gemeindebeamten die Entwerfung des Voranschlags, sowie die Fertigung der Staatssteuer- und Gemeindeumlage, und daß der Gemeindepfleger die Rechnungsgeschäfte zu besorgen hatte, und daß erst, wenn diese dazu nicht imstande waren, der Aktuar beizuziehen war, wurde beibehalten (Art. 140/141 Württ. Gemeindeordnung von 1906).

Diese Regelung ist im wesentlichen heute dieselbe. Rechtsgrundlage ist der 8. Abschnitt der Württ. Gemeindeordnung vom 19. 3. 1930. Die Württ. Ueberleitungsverordnung zur DGO. vom 30. 3. 1935 bestimmt in § 8 zu § 41 der 1. Durchführungs-VO. zur DGO.: Bestehen bleibende Gemeinschaftseinrichtung ist der Verwaltungsaktuar.

Verwaltungsaktuare sind also auch heute erforderlich, wenn der Bürgermeister bezw. der Kassenverwalter zur Besorgung der Steuer-, Haushaltplan- und Rechnungsgeschäfte nicht imstande ist, und diese Geschäfte auch keinem andern befähigten Beamten der Gemeinde übertragen sind (Art. 192 WGO.) [60].

I. Verwaltungsaktuarbezirke:

Die Gemeinden, bei denen diese oder einzelne dieser Geschäfte durch einen Verwaltungsaktuar zu besorgen sind, werden innerhalb der Kreise zu Verwaltungsaktuarbezirken zusammengefaßt (Art. 193 WGO.). Diese Einteilung wird seit der Kreisordnung vom 27. 1. 1934 (Reg.Bl. S. 51) vom Landrat vorgenommen (Art. 7 KrO.). Die Einteilung bedarf der Genehmigung der Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung (Art. 193 Abs. 1 Satz 2), um bei den vielfach sich kreuzenden Belangen eine zweckmäßige Einteilung sicherzustellen [61].

---

[58] Landtagsdrucksachen 1902 Beil. 193 S. 87 ff. Kiefer-Schmid, S. 672.

[59] Hugel, Der Verwaltungsaktuar S. 15, vgl. dort auch für die weitere Gesetzesentwicklung.

[60] Dies ist auch der Fall bei Zweckverbänden. Vgl. Vollzugsverordnung zur WGO. § 137.

[61] Michel, Anm. 2 zu Art. 193.

Die Bezirke sollen in der Regel räumlich geschlossen und so groß gebildet werden, daß ein hauptamtlicher Verwaltungsaktuar voll beschäftigt ist. So umfaßt ein Verwaltungsbezirk durchschnittlich 12 Gemeinden und 6000 Einwohner [62]. Für jeden Kreis ist ein Einteilungsplan aufzustellen. Solange dieser Plan noch nicht durchgeführt ist, hat die MinAbt.BK. bei jedem Abgang eines Verwaltungsaktuars dafür zu sorgen, daß die Abgrenzung der Verwaltungsbezirke dem Einteilungsplan angepaßt wird (Vollz.VO. § 133).

Seit der Gemeindeordnung von 1930 können durch Vereinbarung der beteiligten Kreisverbände auch einzelne Gemeinden dem Verwaltungsbezirk eines angrenzenden Oberamtsbezirks zugeteilt werden (Art. 193 Abs. 2 WGO.). Dies ist aus Gründen der Geschäftsvereinfachung und Verbilligung zweckmäßig, namentlich wenn die Gemeinde von dem Verwaltungsaktuar des angrenzenden Oberamtsbezirks günstiger zu erreichen ist. In der Vereinbarung zwischen den beiden Kreisverbänden ist der entsprechende Anteil der betreffenden Gemeinde an dem Aufwand für den Verwaltungsaktuar festzulegen [63].

Der Wohnsitz des Verwaltungsaktuars wird vom Landrat bestimmt. Er ist so zu wählen, daß die Gemeinden des Verwaltungsbezirks möglichst leicht und mit den geringsten Reisekosten erreichbar sind (§ 135 der Vollz.VO.).

II. Die Bestellung des Verwaltungsaktuars:

Für jeden dieser Verwaltungsbezirke ist ein Verwaltungsaktuar zu bestellen. Er wird vom Landrat, der den Kreis vertritt und verwaltet (Art. 7 KrO.), ernannt.

Als Verwaltungsaktuar kann ernannt werden, wer durch Ablegung der Prüfung für den mittleren Verwaltungsdienst [64] seine Befähigung nachgewiesen hat (§ 134 Vollz.VO. Art. 194 WGO.) und 25 Jahre alt ist. Dieses Mindestalter rechtfertigt sich nach der Gesetzesbegründung durch die besondere Vertrauensstellung der Verwaltungsaktuare und durch das entsprechende Alterserfordernis, das die württembergische Gemeindeordnung für den Bürgermeister aufgestellt hatte. In besonderen Fällen kann von der MinAbt.BK. Befreiung von der Zurücklegung des 25. Lebensjahres erteilt werden.

Es gibt hauptamtliche und nebenamtliche Verwaltungsaktuare. Um die hauptamtliche Bestellung zu ermöglichen, können dem Verwaltungsaktuar auch Geschäfte aus dem Aufgabenkreis des Kreisverbandes zugewiesen werden (Art. 196 Abs. 2 WGO.). Sie müssen seiner Stellung entsprechen, z. B. Geschäfte im Fürsorgewesen oder

---

[62] Stümpfig in WGZ. 1937 S. 250.

[63] Rath, Anm. 2 zu Art. 193.

[64] Vgl. darüber in „100 Jahre württ. Verwaltungsdienst" S. 48 und die Kgl. Verordnung v. 16. 10. 1913 (RegBl. S. 245 u. 250).

der Verwaltung amtskörperschaftl. Anstalten. Es dürfen jedenfalls nicht bloße Kanzleigeschäfte sein, zu deren Uebernahme der Verwaltungsaktuar nicht verpflichtet ist.[65]

Läßt sich auch unter Einbeziehung solcher Geschäfte ein Hauptamt nicht bilden, so ist es zulässig, Verwaltungsaktuare im Nebenamt zu bestellen (Art. 195 Abs. 3). Dafür kommen in der Regel Fachbürgermeister benachbarter Gemeinden in Frage.

III. Rechtsstellung:

Die Verwaltungsaktuare sind Beamte des Kreisverbandes (Art. 196 WGO.) und damit mittelbare Reichsbeamte (§ 151, § 2 Abs. 3 DBG.).

Die hauptamtlichen Verwaltungsaktuare werden nach dem Deutschen Beamtengesetz zunächst auf Widerruf und nach einer gewissen Bewährungsfrist auf Lebenszeit ernannt (§ 28 und 30 DBG.). Die Verwaltungsaktuare im Nebenamt werden nur widerruflich angestellt. Ihr Dienstverhältnis kann auf den Schluß eines jeden Rechnungsjahres unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von 6 Monaten aufgelöst werden (Art. 195 Abs. 3). Nach § 13 DBG. endet das Nebenamt außerdem mit dem Hauptamt.

Die Besoldung der Verwaltungsaktuare regelt sich nach der Körperschaftsbesoldungsordnung[66] (Gruppe 7 b—5). Soweit ein Verwaltungsaktuar für seine Person in die Besoldungsgruppe 5 vorgerückt ist, erhält er die Bezeichnung Verwaltungsamtmann (VO. v. 7. 5. 1931, Abschn. II Z. 1 Reg.Bl. S. 270).

Bei nebenamtlichen Verwaltungsaktuaren kann das Diensteinkommen ihres Hauptamts erhöht werden (Art. 2 Abs. 4 des II. T. des Ortsvorstehergesetzes in der Fass. d. Ges. v. 20. 12. 1933 Reg.Bl. S. 446). Die Belohnung für die Verwaltungsaktuartätigkeit fällt dann in ihre Besoldungskasse. Die Verordnung über die Nebentätigkeit der Beamten vom 6. 7. 1937 (RGBl. I S. 753) wird wohl eine Aenderung bedingen vgl. § 11 der VO.

Die hauptamtlichen Verwaltungsaktuare sind Pflichtmitglieder der Pensionskasse für Körperschaftsbeamte. Die Verwaltungsaktuare im Nebenamt werden meist kraft ihres Hauptamts Pflichtmitglieder der Pensionskasse sein, sonst waren sie als nebenberufliche Beamte berechtigt, der Pensionskasse beizutreten (Art. 6 Körp.Pens.Ges.). Künftig wird eine solche Mitgliedschaft wohl nicht mehr in Frage kommen[67].

---

[65] Michel, Art. 196 Anm. 3.

[66] Eberhardt, Art. 196 Anm. 1.

[67] Dill in WGZ. 1937 S. 214.

IV. Der Aufwand auf die Verwaltungsaktuare:

Der Aufwand für die Besoldung der Verwaltungsaktuare, der zunächst durch den Kreis getragen wird, wird einschließlich der Umlage zur Pensionskasse für Körperschaftsbeamte und der Aufwendungen für Hilfskräfte usw. vom Kreisverband nach einem angemessenen Schlüssel auf diejenigen Gemeinden umgelegt, die einem Verwaltungsbezirk zugeteilt sind (Art. 197). Der Schlüssel ist durch Satzung des Kreisverbandes festzulegen. Dafür können insbesondere die Bestimmungen über die Verteilung der Kreisverbandsumlage oder die zeitliche Inanspruchnahme durch die Verwaltungsgeschäfte zu Grunde gelegt werden. Der Aufwand für die haupt- und nebenamtlichen Verwaltungsaktuare des ganzen Kreises wird also zu einer Sonderumlage zusammengefaßt.

Unter Gemeinden sind hier sowohl einfache Gemeinden wie auch Zweckverbände zu verstehen. Wird also dem Verteilungsschlüssel die Kreisverbandsumlage zu Grunde gelegt, so ist der Kostenanteil eines Zweckverbands vorweg unter Zugrundelegung der zeitlichen Inanspruchnahme festzustellen und der Rest auf die Gemeinden umzulegen (§ 137 Abs. 3 Vollz.VO.).

Wenn durch außerordentlichen Geschäftsanfall größeren Umfangs — etwa der Berichtigung des Grundkatasters nach einer Feldbereinigung — in einer Gemeinde ein besonderer, bei dem Kostenverteilungsschlüssel nicht berücksichtigter Aufwand erwächst, so ist die Gemeinde verpflichtet, diesen Mehraufwand dem Kreisverband besonders zu ersetzen (§ 137 Abs. 4 Vollz.VO.).

Besorgt der Aktuar auch Geschäfte des Kreisverbands, so ist der darauf entfallende Vergütungsteil aus der Umlage auszuscheiden. Ebenfalls soll berücksichtigt werden, wenn eine Gemeinde nur einen Teil der Verwaltungsgeschäfte durch einen Verwaltungsaktuar besorgen läßt. Entsteht Streit über die Festsetzung, so entscheidet die Min.Abt.BK. endgültig (Art. 197 Abs. 2 u. 3).

Der Aufwand, der nach den Bestimmungen des Körperschaftspensionsgesetzes im Falle der Erkrankung eines Verwaltungsaktuars oder durch den körperschaftlichen Anteil an den Ruhegehalts- oder Hinterbliebenenbezügen erwächst, fällt dem Kreisverband endgültig zur Last und kann nicht auf die Gemeinden der Verwaltungsbezirke umgelegt werden (Art. 197 Abs. 4).

V. Die Aufgaben:

Die Aufgaben, die die Verwaltungsaktuare nun im einzelnen besorgen, sind folgende:

1. Die Haushaltplangeschäfte (Art. 168 Abs. 5 WGO.). Diese Aufgaben weist jetzt § 84 DGO. dem Bürgermeister zu. Die Unter-

stützung durch den Verwaltungsaktuar in den vorgesehenen Fällen bleibt aber möglich.

2. Die Steuergeschäfte, wenn der Bürgermeister nicht zu ihrer Besorgung imstande ist und auch kein anderer dazu befähigter Beamter der Gemeinde vorhanden ist, dem die Geschäfte übertragen sind (Art. 94 WGO.). Den Befähigungsnachweis eines Verwaltungsaktuars brauchen diese Gemeindebeamten nicht zu besitzen, es genügt die tatsächliche Befähigung, worüber im Zweifel der Landrat entscheidet[68]. Zu diesen Geschäften gehört nun insbesondere nach § 129 Vollz.VO.:

a) Die Vorbereitung der jährlichen Berichtigung des Grund-, Gefäll- und Gebäudekatasters durch die Steuersatzbehörde, deren Mitglied dann der Verwaltungsaktuar ist (Art. 80 WGO.), die Berichterstattung in dieser und die Schriftführung in ihren Sitzungen.

b) Die Fortführung des Steuerbuchs einschließlich der Führung des Steuersatzprotokolls.

c) Die Zu- und Abgangsveranlagung und die der Gemeinde obliegenden Geschäfte der Jahresveranlagung der Gewerbesteuer.

d) Die Anlegung des Steuerabrechnungsbuchs, die Berechnung der Gemeindeumlage im Steuerabrechnungsbuch und die Ausfertigung der Steuerzettel oder Steuerbüchlein.

e) Die Veranlagung der Gebäudeentschuldungssteuer einschl. der Steuerfestsetzung, der Ausfertigung der Steuerzettel und der Bearbeitung der Anträge auf Befreiung und Nachlaß.

f) Die Veranlagung der Bürgersteuer einschließlich der Bearbeitung der Anträge auf Befreiung und Nachlaß.

g) Die Veranlagung der Wertzuwachssteuer.

h) Die Fortführung des Feuerversicherungsbuchs und dessen Neuanlage, sowie die Brandschadensumlage.

i) Die Aufstellung der Katasternachweisung für die landwirtschaftliche Unfallversicherung und die Führung der zugehörigen Hilfslisten, sowie die Umlegung der Beiträge zur landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft.

k) Die Unterausteilung der Handwerkskammerumlage.

Diese Aufgaben des Verwaltungsaktuars wurden durch die Realsteuerreform, die die Grund- und Gewerbesteuer zwar völlig den Gemeinden überwies[69], aber die Veranlagung den Finanzämtern übertrug[70], grundlegend geändert (Steuergesetze vom 1. 12. 1936 RGBl. I S. 961 ff.). Die unter a) und b) genannten Aufgaben blei-

[68] Rath, Anm. 1 zu Art. 94.
[69] Dunz in Württ. Wirtschaftszeitschr. Nr. 31 v. 1937 S. 565.
[70] Schneider: WGZ. 1937 S. 27.

ben zwar für württembergische Bedürfnisse, insbesondere für die Umlage der Unfallsberufsgenossenschaftsbeiträge und auch für den Ansatz der Gebäudeentschuldungssteuer zunächst bestehen. Vgl. die Stellungnahme des Finanzministers über die Fortführung der Grund-, Gefäll- und Gebäudekataster, sowie der Steuerbücher.[71] Weggefallen ist die Aufgabe unter c), da nach dem Gewerbesteuergesetz vom 1. 12. 1936 eine Steuerveranlagung während des Steuerjahres nicht mehr in Frage kommt (§ 5 Abs. 2 GewStG.).

Dagegen hat jetzt der Verwaltungsaktuar bei der Anmeldung der Ansprüche auf Gewerbeausgleichszuschüsse und bei der Vereinbarung solcher Zuschüsse bezüglich des Ausmärkergrundbesitzes (§ 20 Grundsteuergesetz), sowie bei der Festsetzung der Hebesätze den Bürgermeister zu unterstützen. Auch bei der Zerlegung der Steuermeßbeträge bei Gewerbebetrieben mit mehreren Betriebsstätten (§ 30 Gew.StG.) hat er den Bürgermeister bei der Geltendmachung der Ansprüche der Gemeinde zu beraten (§ 384 ff. RAbgO. in der Fass. der Nr. 73/79 Einf.Ges. zu den Realsteuergesetz.).

3. Die Rechnungsgeschäfte, wenn der Gemeindepfleger zur Führung oder zum Abschluß des Hauptbuchs nicht imstande ist und die Geschäfte auch nicht dem Bürgermeister oder einem andern Beamten der Gemeinde, die aber die Befähigung für die Stelle eines Verwaltungsaktuars haben müssen, übertragen sind (Art. 105 WGO.).

So besorgt der Verwaltungsaktuar insbesondere nach § 130 Vollz.-VO. zur WGO.

a) Die Anlegung und den Abschluß des Hauptbuchs und der Hilfsregister einschließlich der Steuerabrechnung.

b) Die Fortführung des Hauptbuchs.

c) Die Fortführung des Amtsgrundbuchs, einer besonderen Liegenschaftsbeschreibung, eines besonderen Kapitalienbuchs, des Vormerkungsbuchs und des Fahrnisverzeichnisses sowie ihre Neuanlegung.

d) Die Vornahme unvermuteter Kassenstürze, mit oder ohne Nachrechnung und die Nachrechnung beim Rechnungsabschluß.

e) Die rechnerische und sachliche Prüfung der Rechnungsbelege, soweit sie nicht vom Verwaltungsaktuar selbst herrühren, in Verbindung mit dem Rechnungsabschluß.

f) Die Aufstellungen zur Finanzstatistik und zur Fürsorgestatistik, sowie sonstige statistische Arbeiten, die sich auf das Vermögen und das Steuerwesen der Gemeinde beziehen.

g) Die Entwerfung von Gesuchen um Zuschüsse aus dem Ausgleichsstock, sowie von Gesuchen um Staatsbeiträge für Gemeindezwecke aller Art.

---

[71] WGZ. Nr. 5/6 v. 1937 S. 97.

Auch hier sind einige grundsätzliche Aenderungen eingetreten. So bestimmte § 128 Vollz.VO., daß der Verwaltungsaktuar, soweit er gemäß Art. 94 und 105 WGO. an Stelle des Bürgermeisters oder des Gemeindepflegers die Steuer- oder Rechnungsgeschäfte zu besorgen hat, für die Erledigung der Geschäfte zuständig und verantwortlich ist. § 95 DGO. überträgt nun aber die Rechnungspflicht auf den Bürgermeister, da er die Entschließung und Ausführung in allen Gemeindeangelegenheiten in seiner Hand vereinigt (§ 32 DGO.) und die Verwaltung nach der Haushaltsatzung zu führen hat (§ 89 DGO.)[72]. Die vorläufige Ausführungsanweisung zu § 95 DGO. (Min.Amtsbl. d. Württ. Innenmin. 1935 S. 152) stellt fest: Durch § 31 der ersten Durchführungsverordnung werden die finanzrechtlichen Vorschriften des Landesrechts über die Rechnungslegung aufrecht erhalten, dagegen treten die verfassungsrechtlichen Vorschriften mit dem Inkrafttreten der DGO. außer Kraft und werden durch die Vorschriften der §§ 95 ff. ersetzt, woraus folgt, daß die Rechnung seit dem 1. 4. 1935 unter der Verantwortung des Bürgermeisters gelegt wird.

4. Als weitere Aufgabe des Verwaltungsaktuars hat die Gemeindeordnung von 1930 die fachmännische Beratung der von ihm betreuten Gemeinden aufgenommen (Art. 192 Abs. 2). Diese Aufgabe hatte sich in Wirklichkeit schon vorher herausgebildet gehabt, und es wurde nur dieser Entwicklung Rechnung getragen, da die Nachkriegsverhältnisse den Gemeinden eine Fülle neuer und schwieriger Aufgaben gebracht hatte. Hier ist der Verwaltungsaktuar den Bürgermeistern seiner Gemeinden ein gewissenhafter Berater in allen schwierigen Fragen des öffentlichen und privaten Rechts, und auch auf dem Gebiet der Gemeindevermögensverwaltung (§ 131 Vollz.VO.). Da der Verwaltungsaktuar die Verhältnisse einer größeren Reihe von Gemeinden genau kennnt, und vielfach früher selbst eine Gemeinde geleitet hat oder noch leitet, ist er in der Lage, auch in Fragen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit den einzelnen Gemeinden wertvolle Winke zu geben. Aber nicht nur dies, der Verwaltungsaktuar gibt vielfach die Anregung für zweckmäßige Neuerungen in den einzelnen Gemeinden und seiner Tatkraft ist sehr oft das Entstehen einer Gemeinschaftseinrichtung der Gemeinden entsprungen (z. B. die Wasserversorgungsgruppe Aistaig und der dortige Elektrizitätszweckverband).

In diesem Zusammenhang schreibt Art. 196 vor, daß der Verwaltungsaktuar verpflichtet ist, auf Verlangen an den Sitzungen des Gemeinderats, seiner Abteilungen und Ausschüsse, — jetzt an den Beratungen mit den Gemeinderäten — soweit sie Gegenstände seines Geschäftskreises berühren, beratend teilzunehmen. Seine Zuziehung

[72] Kiefer-Schmid S. 526/28.

soll erfolgen, wenn eine erschöpfende Klarstellung des Verhandlungsgegenstandes durch seine fachliche Beratung zu erwarten steht. Bei der Beratung des Haushaltplans, bei der Rechnungsdurchsicht und bei der Beratung über Schuldaufnahmen und Vermögensangriffe soll er stets zugezogen werden (§ 136 Vollz.VO.). Ein Recht darauf in die Sitzungen geladen zu werden, hat aber der Verwaltungsaktuar nicht [73].

Darüber hinaus geht er auch dem einzelnen Bürger mit seinem sachkundigen Rat zur Hand und die Volksverbundenheit der Verwaltungsaktuare findet ihren Ausdruck darin, daß sie von der Bevölkerung ihrer Gemeinden auch in rein persönlichen Angelegenheiten in Anspruch genommen werden.

VI. Ueberwachungspflicht:

Verfehlungen in der Verwaltung des Gemeindevermögens, die ein strafgerichtliches Einschreiten erfordern, hat der Verwaltungsaktuar, wenn sie ihm bei seiner Tätigkeit, insbesondere bei den Kassenstürzen — vgl. oben S. 25 — bekannt werden, sofort dem Landrat anzuzeigen. Desgleichen Dienstpflichtverletzungen, mit Ausnahme der Ordnungswidrigkeiten, die durch Belehrung abgestellt werden können (Art. 199).

VII. Außerordentliche Aufgaben:

Neben diesen als Regel von den Verwaltungsaktuaren zu besorgenden Geschäften, können auf Grund einer Vereinbarung zwischen Gemeinde und Kreis dem für die Gemeinde aufgestellten Verwaltungsaktuar einmalige oder fortdauernde Verwaltungsgeschäfte der Gemeinde übertragen werden — z. B. Einrichtung einer Gemeinderegistratur — (§ 132 Vollz.VO.). Der dadurch entstehende Mehraufwand ist bei der Festsetzung des Kostenverteilungsschlüssels zu berücksichtigen oder von der Gemeinde besonders zu ersetzen.

VIII. Selbstbesorgung der Verwaltungsgeschäfte durch die Gemeinde.

Wenn auch die Verwaltungsaktuare über den „Hilfsbeamten" hinausgewachsen und zum fachmännischen Berater der Gemeinden geworden sind, so wurde doch an dem Grundsatz festgehalten, daß eigentlich die Gemeinde ihre Aufgaben selbst erledigen sollte. Wenn deshalb in einer dem Verwaltungsbezirk zugeteilten Gemeinde ein Bürgermeister oder sonstiger Beamter bestellt wird, der zur Besorgung der Haushaltplan-, Steuer- und Rechnungsgeschäfte imstande ist, kann die Gemeinde diesem Beamten die Geschäfte übertragen

[73] Eberhardt, Anm. 3 zu Art. 196.

(Art. 198 Abs. 1 WGO.). Die Gemeinde hat in diesem Fall dem Landrat vor Schluß des laufenden Rechnungsjahres schriftlich Mitteilung zu machen. Die Aenderung tritt dann spätestens auf den Schluß des folgenden Rechnungsjahres in Kraft, und die Gemeinde wird von diesem Zeitpunkt an von der Teilnahme an der Umlage des Aufwands für die Verwaltungsaktuare befreit (Art. 198 Abs. 2 WGO). Der Kreisverband kann sich mit der Gemeinde auch über einen früheren Zeitpunkt einigen und wird das tun, wenn der Verlust der Gemeinde sich für den Verwaltungsaktuar bälder ausgleichen läßt.

Soweit die Gemeinde nicht nur einzelne Geschäfte durch den Aktuar besorgen ließ und durch ihr Ausscheiden aus dem Verwaltungsbezirk ein nennenswerter Geschäftsausfall entsteht, ist dieser auszugleichen. Ein solcher Ausgleich kann in erster Linie durch Aufhebung eines nebenamtlich verwalteten Verwaltungsbezirks erfolgen. Die Zuweisung eines nebenamtlichen Verwaltungsbezirks ist erleichtert durch die widerrufliche Bestellung des Beamten.

Der Ausgleich ist weiter möglich durch die Uebertragung von Kreisverbandsgeschäften (vgl. oben S. 21/22) oder auch durch Vereinbarung mit einem benachbarten Kreisverband.

Falls der Ausgleich nötig aber nicht möglich ist, kann der Kreisverband einen hauptamtlichen Verwaltungsaktuar zeitlich in den Ruhestand versetzen (Art. 198 Abs. 4). Dabei sind die Vorschriften des Körperschaftspensionsgesetzes über die Versetzung in den bleibenden Ruhestand entsprechend anzuwenden. Der zeitlich in den Ruhestand versetzte Beamte hat Anspruch auf ein Wartegeld. Seit dem 1. 7. 1937 finden auf den Verwaltungsaktuar die Vorschriften des Deutschen Beamtengesetzes Anwendung.

Die Einrichtung des Verwaltungsaktuars hat sich so durch ein Jahrhundert bewährt. Nachdem sich gezeigt hatte, daß eine gute und geordnete Gemeindeverwaltung ohne die Hilfe fachlich geschulter Kräfte nicht möglich war, war die Einrichtung der Verwaltungsaktuare ein Mittel, das den Gemeinden trotzdem die Bestellung sonst geeigneter Bürger als Bürgermeister und Gemeindepfleger (Kassenverwalter) ermöglichte.

Bei der starken Betonung, die die Deutsche Gemeindeordnung auf die ehrenamtliche Gemeindeverwaltung legt, kommt heute dem Verwaltungsaktuar wieder eine erhöhte Bedeutung zu. Zwar ist das Verwaltungsaktuariat in seiner äußeren Form nicht eigentlich eine Gemeinschaftseinrichtung der Gemeinden, denn die Gemeinden eines Verwaltungsbezirks werden nicht zu irgend einem Verband zusammengefaßt. Ihrem Wesen nach ist die Einrichtung des Verwaltungsaktuars aber doch eine Gemeinschaftseinrichtung der beteiligten Gemeinden. Wenn dies nicht in der Rechtsform z. B. eines Zweckverbands seinen Ausdruck gefunden hat, so eben deshalb, um einerseits

die Stellung des Verwaltungsaktuars möglichst zu sichern und andererseits den Gemeinden in möglichst leichter Weise die Möglichkeit zu geben, die durch den Verwaltungsaktuar besorgten Geschäfte selbst zu übernehmen.

§ 7.

Der gemeinschaftliche Bürgermeister.

Wie der Fachbürgermeister einer kleineren Gemeinde noch nebenamtlich eine benachbarte Gemeinde als Verwaltungsaktuar betreuen kann, so hat auch die nahe dabeiliegende Form des gemeinschaftlichen Bürgermeisters den Zweck, möglichst billig den Einsatz geschulter Kräfte in der Gemeindeverwaltung zu ermöglichen. Es kommt zwar auch vor, daß ein Nichtfachmann zum gemeinsamen Bürgermeister bestellt wird. Das bedeutet dann wenigstens durch die Einsparung eines Bürgermeisters eine Verbilligung.

Vor der Gemeindeordnung von 1930 war die gleichzeitige Versehung zweier Ortsvorsteherstellen nicht möglich, da eine solche Aemtervereinigung in der Gemeindeordnung nicht ausdrücklich zugelassen war, was nach der Auffassung des Württ. Verwaltungsgerichtshofs (Urteil vom 15. 10. 1913) hätte der Fall sein müssen.

Die amtliche Begründung zum Gesetzentwurf der Gemeindeordnung von 1930 führt aus[74], daß diese Rechtslage den Bedürfnissen der Verwaltung, wie sie sich insbesondere auch unter dem Druck der wirtschaftlichen Verhältnisse entwickelt hatte, nicht entspreche. Bei der großen Zersplitterung des Landes in kleine und kleinste Gemeinden seien die Fälle gar nicht selten, in denen nahe beieinanderliegende Gemeinden ohne besondere sachliche Schwierigkeiten durch einen Bürgermeister verwaltet werden könnten, während einer Zusammenlegung im Wege der Uebereinkunft oder des Zwangs erhebliche dauernde oder zunächst nicht zu überwindende Schwierigkeiten entgegenstunden. In solchen Fällen wird die Verwaltung durch einen gemeinsamen Bürgermeister vereinfacht und der Aufwand für sie ermäßigt. Auch läßt sich auf diesem Wege die Leistungsfähigkeit schwacher Gemeinden, sei es in sachlicher oder auch in persönlicher Hinsicht heben, und es werden dadurch Mittel für andere Zwecke freigemacht. Endlich wird eine derartige Lösung da und dort auch zum Ausgleich vorhandener Interessengegensätze dienen und eine spätere Vereinigung der betr. Gemeinden vorbereiten.

Demgemäß besteht seit 1930 in Württemberg die Möglichkeit, einen gemeinschaftlichen Bürgermeister für mehrere benachbarte Gemeinden bis zu 10 000 Einwohnern zu bestellen und zwar in doppelter Form:

[74] Württ. Landtag 1924/28 Beil.Bd. 5 S. 452 ff. Vgl. auch Kiefer-Schmid Seite 670.

1. durch Berufung und Ernennung für mehrere Gemeinden, und
2. durch Bildung einer (dauernden) Bürgermeisterei.

Nach § 8 der Württ. Ueberleitungsverordnung[75] zur DGO. vom 30. 3. 1935 ist der gemeinschaftliche Bürgermeister eine bestehen bleibende Gemeinschaftseinrichtung.

Rechtsgrundlage sind die Artikel 95/98 der Württ. Gemeindeordnung in der Fassung der Z. 13 bis 16 des I. T. des Ortsvorstehergesetzes vom 28. 6. 1933 (Reg.Bl. S. 273) und der übrigen Aenderungsgesetze (vgl. oben S. 12). Eine Angleichung und Bekanntmachung der hienach weiter geltenden Vorschriften des Landesrechts, die durch Verordnung erfolgen sollte, ist in Württemberg bis jetzt nicht ergangen[76].

Wie sehr in neuester Zeit eine Zusammenarbeit der in Rede stehenden Art auch sonst als wünschenswert angesehen wird, zeigt die Regelung des § 33 der Amtsordnung für die Rheinprovinz und Westfalen vom 13. 7. 1935, wonach Aemterverbindung in der Person leitender gemeindlicher Beamten möglich ist.

I. Der gemeinschaftliche Bürgermeister im engeren Sinn (Art. 95, 96 WGO.): Er wird für mehrere Gemeinden berufen und ernannt. Die Gemeinden dürfen jedoch nicht mehr als 10 000 Einwohner haben (Art. 95 i. V. m. Art. 4). Die örtliche Lage der beteiligten Gemeinden muß so sein, daß sie eine anstandslose gemeinschaftliche Führung der Geschäfte gestattet. Für die Regel werden die Gemeinden aneinandergrenzen. Mehr als 2 Gemeinden werden wohl nur ausnahmsweise für die Berufung eines gemeinschaftlichen Bürgermeisters in Frage kommen. Die Gemeinden sollen möglichst demselben Kreis angehören, was nach der Begründung des Gesetzentwurfs zur Erleichterung der Aufsichtsführung und mit zur Vermeidung von Interessengegensätzen dient.

Vor der Berufung und Ernennung eines gemeinsamen Bürgermeisters sind die Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden und wenn die Gemeinden verschiedenen Oberamtsbezirken angehören auch die Kreisräte der beteiligten Kreise zu hören (Art. 96 Abs. 1 WGO.).

Ueber den künftigen Wohnsitz und die Beteiligung der Gemeinden an den gesamten Dienstbezügen des Bürgermeisters haben die Gemeinden eine Vereinbarung zu treffen. Nach der Vorschrift des § 36 DGO. werden sie dabei vertreten durch je 2 Beigeordnete, der Bürgermeister scheidet als Vertreter gemäß § 25 DGO. aus, da er persönlich beteiligt ist.

Die Vereinbarung bestimmt in der Regel, daß die Wohnsitzgemeinde die gesamte Besoldung und Dienstaufwandsentschädigung

[75] Amtsbl. des Württ. Innenmin. 1935 S. 65.
[76] Kiefer-Schmid S. 661.

trägt, sowie die Umlage zur Pensionskasse der Körperschaftsbeamten bezahlt und daß die mitbeteiligte Gemeinde der auszahlenden Gemeinde einen bestimmten jährlichen Zuschuß zu diesen Aufwendungen oder bestimmte Bruchteile dieses Gesamtaufwands in festgelegten Raten leistet.

Weiter werden regelmäßig Amts- und Sprechtage festgesetzt, an denen der Bürgermeister in der einen oder in der anderen Gemeinde anwesend ist.

Kommt keine Einigung zustande, so ordnet die Aufsichtsbehörde nach Anhörung des Bürgermeisters das Erforderliche an. (Art. 96 WGO. in der Fassung des Ortsvorstehergesetzes).

Für den gemeinsamen Bürgermeister gelten dieselben Bestimmungen wie für den Bürgermeister einer einzelnen Gemeinde — also insbesondere die §§ 32 ff. DGO. —. In jeder Gemeinde ist nach Maßgabe der Deutschen Gemeindeordnung eine Hauptsatzung aufzustellen und in jeder Gemeinde sind Beigeordnete und Gemeinderäte zu ernennen.

Im Fall der Verhinderung des gemeinsamen Bürgermeisters wird er in jeder einzelnen Gemeinde durch den ersten Beigeordneten vertreten (§ 35 DGO.). Art. 96 WGO. bestimmte weiter, daß in der Gemeinde, die nicht zugleich Sitz des Ortsvorstehers ist, entsprechend Art. 205 Abs. 2 ein Anwalt zur Unterstützung in der Verwaltung der Polizei aufgestellt werden könne (vgl. oben S. 15). An Stelle dieser Vorschrift gilt wohl dasselbe wie in § 24 Abs. 6 der Bayerischen Angleichungsverordnung zur DGO. vom 1. 4. 1935 [77], wonach in Bürgermeistereien der Bürgermeister die Polizeiverwaltung in Gemeinden außerhalb seines Wohnorts Beigeordneten dieser Gemeinden übertragen kann.

Zwischen den beteiligten Gemeinden besteht also nur eine Personalunion in der Person des Bürgermeisters. Andere gemeinschaftliche Einrichtungen sind dabei gesetzlich nicht vorgesehen, können sich aber leicht daran anknüpfen, sei es zur Steigerung der Verwaltungskraft (Anstellung von weiteren gemeinsamen Beamten und sonstigen Kräften) oder in der gemeinsamen Erstellung von Gemeinschaftseinrichtungen, die durch die Zusammenfassung der sachlichen Mittel erleichtert wird und bei der örtlichen Nähe, die ja bei der Bestellung eines gemeinschaftlichen Bürgermeisters Voraussetzung ist, das Gegebene ist.

Die Berufung und Ernennung zum gemeinschaftlichen Bürgermeister kann gleichzeitig erfolgen, wenn zufällig beide Gemeinden gleichzeitig zu besetzen sind. Die Regel wird aber sein, daß der Bürgermeister einer Nachbargemeinde auch zum Bürgermeister der neu zu besetzenden Gemeinde berufen und ernannt wird. In diesem Fall wird die Amtszeit in beiden Gemeinden auseinanderfallen. Das Ge-

[77] abgedruckt bei Schattenfroh: Deutsche Gemeindeordnung S. 478.

setz hat davon abgesehen, hiewegen besondere Bestimmungen zu treffen. Es müssen daher von vornherein nicht nur die Anteile der beiden Gemeinden an den Dienstbezügen, sondern auch für den Fall der Nichtwiederberufung die Anteile an den Beiträgen der Gemeinden zum zeitlichen oder lebenslänglichen Ruhegehalt festgesetzt werden.[78]

II. Die Bürgermeisterei: Die Doppelernennung des Bürgermeisters sollte dem mehr zufälligen und u. U. vorübergehenden Umstand Rechnung tragen, daß in einer Gemeinde keine geeignete Persönlichkeit vorhanden ist und daß deshalb der Bürgermeister einer Nachbargemeinde berufen und ernannt wird, wenn dieser gleichzeitig beide Bürgermeisterstellen bekleiden kann und will. Einschneidender ist die zweite Form des gemeinschaftlichen Bürgermeisters, die Bildung einer Bürgermeisterei. Diese ist an sich von der Person des Bürgermeisters unabhängig und will die Schaffung bleibender Einrichtungen zur Vereinfachung der Verwaltung und zwar durch Vereinigung mehrerer Gemeinden zu gemeinsamer Leitung der Verwaltung durch einen Bürgermeister und u. U. darüber hinaus auch zur weiteren teilweisen gemeinsamen Verwaltung ermöglichen. Wichtig ist dabei, daß trotzdem die zum Amt vereinigten Gemeinden nach wie vor selbständige Gemeinden bleiben, da das Amt keine Gemeinde mit eigener juristischer Persönlichkeit darstellt, daß vielmehr das Bindeglied zwischen den vereinigten Gemeinden der gemeinschaftliche Bürgermeister ist, an das sich dann einzelne weitere gemeinsame Beziehungen und Einrichtungen anknüpfen können. Der Gesetzentwurf sah zunächst die Bezeichnung Stabsschultheißenämter vor in Anknüpfung an die ehemalige Bezeichnung in Altwürttemberg[79]. Die Bezeichnung Bürgermeisterei wurde aber dann gewählt, entsprechend dem im Rheinland und Westfalen bereits vorhandenen Vorgang.[80].

Die Bildung einer Bürgermeisterei erfolgt durch Vereinbarung mehrerer demselben Kreis angehöriger Gemeinden (Art. 97 WGO.). Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung der Ministerial-Abteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung. Die Vereinbarung muß insbesondere Bestimmungen treffen über die zum Amt gehörigen Gemeinden, über Sitz und Namen des Amts. – Für die Regel führt die Bürgermeisterei den Namen derjenigen Gemeinde, welche die meisten Einwohner zählt und nimmt auch dort ihren Sitz. — Ferner muß die Aufbringung des Aufwands für das Amt, insbesondere der Maßstab seiner Verteilung auf die einzelnen dem Amt angehörigen Gemeinden darin festgestellt sein. Der Kostenanteil der einzelnen Gemeinde kann sich z. B. nach dem Steueraufbringen oder nach der Einwohnerzahl richten und wird in ihrer Rechnung verrechnet. Wei-

[78] Eberhardt, Anm. 4 zu Art. 96.
[79] Vgl. oben S. 11.
[80] Württ. Landtag 1928/29 Prot.Bd. S. 568/69.

ter muß die Dauer der Vereinbarung bestimmt sein; nach der Vollzugsverordnung § 48 muß sie, wenn sie begrenzt ist, mit einer Amtszeit des gemeinschaftlichen Bürgermeisters zusammenfallen.

Die Vereinbarung wird zwischen den beteiligten Gemeinden je vertreten durch 2 Beigeordnete (§ 36 DGO.) nach Anhörung ihrer Gemeinderäte getroffen. Sie enthält ebenfalls regelmäßig die Bestimmung, daß den Gesamtaufwand für den Bürgermeister und sonstige gemeinsame Beamte eine Gemeinde vorschußweise trägt und daß die mitbeteiligten Gemeinden anteilsmäßig, nach dem festgesetzten Maßstab Ersatz leisten. Seit dem Ortsvorstehergesetz vom 28. 6. 1933 kann, wenn eine Vereinbarung nicht zustandekommt, diese auf Antrag einer beteiligten Gemeinde durch eine Anordnung der Min.Abt.BK. ersetzt werden (Art. 97 Abs. 4).

Ueber die Verfassung der Bürgermeisterei bestimmt Art. 98: Für die zu einer Bürgermeisterei zusammengefaßten Gemeinden wird ein gemeinschaftlicher Bürgermeister bestellt. Die Mitwirkung der NSDAP. bei der Berufung (§ 41 DGO.) macht keine Schwierigkeiten, da nicht der Ortsgruppenleiter, sondern der Kreisleiter Beauftragter der NSDAP. ist (VO. des Stellvertreters des Führers vom 26. 3. 1935 § 2).

In jeder Gemeinde einer Bürgermeisterei werden Gemeinderäte berufen (§ 51 DGO.). Der Bürgermeister eröffnet, leitet und schließt in allen Gemeinden seines Amts die Beratungen mit den Gemeinderäten (Art. 98 WGO. § 57 DGO.). Zur Regelung gemeinsamer Angelegenheiten kann der Bürgermeister die Gemeinderäte auch zu einer gemeinsamen Sitzung zusammenberufen (Art. 98 Abs. 2 WGO). Die Vorschriften der §§ 56, 57 DGO. gelten entsprechend.

Für die Vertretung des Bürgermeisters, auf den im übrigen die für die Bürgermeister einer einzelnen Gemeinde geltenden Vorschriften anzuwenden sind, sowie für die Verwaltung der Polizei in den einzelnen Gemeinden gilt dasselbe wie beim gemeinschaftlichen Bürgermeister (vgl. oben S. 31).

III. Bei Geschäften zwischen Gemeinden mit gemeinschaftlichem Bürgermeister oder zwischen Gemeinden, die zu einer Bürgermeisterei gehören, ist § 81 BGB. entsprechend anzuwenden. Der Württ. Innenminister nahm dazu mit Erlaß vom 7. 7. 1937 Nr. IV 156 wie folgt Stellung[81]: „In wieweit eine rechtsgeschäftliche Vertretung zweier Gemeinden durch ihren gemeinschaftlichen Bürgermeister möglich ist, bestimmt sich nach den Grundsätzen des § 181 BGB. Entsprechendes gilt auch für das öffentliche Recht. Hienach kann der Bürgermeister bei Vereinbarungen zwischen den beiden von ihm geleiteten Gemeinden nur eine der Gemeinden vertreten, sofern das Rechtsgeschäft nicht ausschließlich in der Erfüllung einer Verbindlich-

[81] Vgl. WGZ. 1937 S. 340.

keit besteht. Aus § 25 DGO. verglichen mit § 38 DGO. ist nicht etwa weitergehend zu schließen, daß ein gemeinschaftlicher Bürgermeister bei derartigen Vereinbarungen weder die eine noch die andere Gemeinde vertreten kann." Die vom gemeinschaftlichen Bürgermeister nicht vertretenen Gemeinden müssen vom allgemeinen Vertreter (§ 35, 36 Abs. 2 DGO.) vertreten werden. Schließt der gemeinschaftliche Bürgermeister entgegen der Bestimmung des § 181 BGB. zwischen mehreren von ihm vertretenen Gemeinden Rechtsgeschäfte ab, so sind diese nicht nichtig, aber insolange unwirksam, als der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters nicht seine Genehmigung erfüllt hat.

Als Dauerlösung wird die Einrichtung des gemeinschaftlichen Bürgermeisters nicht voll befriedigen. Sie ist als Uebergangslösung dann am Platz, wenn in einer Gemeinde eine für das Ehrenamt des Bürgermeisters geeignete Persönlichkeit nicht zur Verfügung steht. Gegenüber dem Verwaltungsaktuar hat die Einrichtung des gemeinschaftlichen Bürgermeisters den Vorteil, daß der gemeinschaftliche Bürgermeister in beiden Orten die rechtliche Stellung des Bürgermeisters einnimmt. Der Verwaltungsaktuar dagegen, trotzdem er regelmäßig auch der geistige Führer und Kopf der Gemeindeverwaltung ist, ist heute rechtlich nur als Hilfsbeamter des Bürgermeisters tätig; jedoch ist dabei der Wunsch der Gemeinden einen eigenen Bürgermeister zu haben erfüllt. Indes trifft, wenn schon behauptet wird [82], daß die Verwaltung durch Fachbürgermeister ein Hindernis für die gemeindliche Selbstverwaltung bedeute, dies bei dem gemeinschaftlichen Bürgermeister als einem an und für sich gemeindefremden Beamten in besonderem Maße zu.

Von beiden Formen des gemeinschaftlichen Bürgermeisters wurde in der württ. Verwaltung häufig Gebrauch gemacht [83. 84].

III. Abschnitt:

Zwischengemeindliche Zusammenarbeit durch Zweckverbände.

§ 8.

Begriff und Geschichte des Zweckverbands in Württemberg.

Verwaltungsaktuar und gemeinschaftlicher Bürgermeister sind Gemeinschaftseinrichtungen, die die Verwaltungskraft der Gemeinden

[82] Weidemann in Franks Lehrb. S. 217. 100 Jahre Württ. Verwaltungsdienst S. 41.

[83] Vgl. Staatshandbuch f. Württemberg, Ortschaftsverzeichnis, Ausgabe 1936, z. B. S. 14 Anm. 1, 3 und 4.

[84] Unrichtig Kiefer-Schmid, S. 671.

heben. Eine Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit bringen sie aber nur insoweit mit sich, als dies eben durch eine gute Verwaltung bedingt ist, da die sachlichen Mittel der Gemeinden ja nicht zusammengefaßt werden. Anders ist dies beim rheinisch-westfälischen Amt. Dort werden beide Wirkungen erzielt. Daher kommt es, daß bei ihm das Tätigkeitsfeld für Zweckverbände ziemlich eingeengt ist. Für solche besteht innerhalb der Aemter nur in Ausnahmefällen ein Bedürfnis.[85] In Württemberg dagegen ist die Bedeutung der gemeindlichen Zweckverbände erheblich[86]. Sie ergänzen die geschilderten Verwaltungsgemeinschaften und ermöglichen den Gemeinden auch größere Aufgaben gemeinschaftlich zu erfüllen, sodaß diese nicht in die Zuständigkeit des höheren Verbands überzugehen brauchen.

Eine Darstellung des Rechts der Württ. Zweckverbände findet sich bei Nathanael Schulz, Das Recht der Württ. Zweckverbände. Ich kann daher im einzelnen darauf Bezug nehmen und beschränke mich darauf, hier ergänzend den heutigen Rechtszustand darzustellen und die Geschichte nur insoweit zu berühren, als der Zusammenhang es erfordert:

I. Auch der Zweckverband nimmt Aufgaben wahr, die an und für sich die Gemeinde, wenn sie dazu in der Lage ist, besorgt. Aus der Bezeichnung Zweckverband ergibt sich jedoch, daß er nicht auf die allgemeine Wahrung gemeindlicher Aufgaben gerichtet ist, sondern daß er nur zur Erledigung ganz bestimmter Zwecke eingesetzt wird. Damit wird seine Begrenzung ohne weiteres klar und hier liegt der wichtigste Unterschied[87] zu den eigentlichen Gemeindeverbänden, die grundsätzlich die Allseitigkeit des Wirkungskreises besitzen.

Weiter wird der Zweckverband zwar wie die Gemeinde innerhalb eines bestimmten Gebietes tätig — Art. 306 Abs. 2 WGO. spricht vom Verbandsgebiet —, aber er kann nicht wie die Gemeinde über dieses Gebiet selbst verfügen, mit a. W. der Zweckverband ist keine Gebietskörperschaft[88].

II. Das Verwaltungsedikt, das mit seinen Aenderungsgesetzen bis zur Gemeindeordnung von 1906 Grundlage der Gemeindeverwaltung in Württemberg war, kannte zunächst keine Zweckverbände. Trotzdem traten schon bald Verbindungen von Gemeinden zweckverbandsähnlicher Art auf, ohne daß bestimmte gesetzliche Vorschriften vorhanden waren. Solche zeigten sich zum ersten Mal in einem Entwurf über die Aenderung des Verwaltungsedikts von 1867, der jedoch von der Regierung

---

[85] Vgl. oben S. 9.

[86] Die Zahl der gemeindlichen Zweckverbände war am 31. 3. 1933 649. Stat. Handb. f. Württbg. 1937, 25. Ausg. Anh. S. 18.

[87] Weidemann in Jahrb. d. Akademie für Deutsches Recht 1936 S. 39. Köttgen S. 98.

[88] Begründung zum Entwurf der Gemeindeordnung, Württ. Landtag 1927/28 Beil.Bd. 5 S. 454. Schulz a. a. O. S. 29 ff. Peters S. 55.

wieder zurückgezogen wurde. An Stelle einer allgemeinen Regelung mußten Sondergesetze die erforderlichen Zweckverbände schaffen, z. B. Volksschulverbände nach Art. 12 und 20 des Volksschulgesetz v. 29. 9. 1836 (Reg.Bl. S. 491), Landesfeuerlöschverbände nach der Landesfeuerlöschordnung vom 7. 6. 1885 (Reg.Bl. S. 235). Da aber auch sonst zweckverbandsähnliche Rechtsformen, vor allem auf dem Gebiet der Wasserversorgung, immer stärker auftauchten, wurde das Zweckverbandswesen in dem Aenderungsgesetz zum Verwaltungsedikt vom 21. 5. 1891 allgemein gesetzlich geregelt. Die betreffende Bestimmung wurde dann in die Württ. Gemeindeordnung von 1906 aufgenommen. Die Württ. Gemeindeordnung von 1930 brachte noch die Möglichkeit des zwangsweisen Zusammenschlusses und durch Gesetz vom 23. 5. 1934 (Reg.Bl. S. 191) wurde das Zweckverbandsrecht den nationalsozialistischen Grundsätzen angepaßt.

§ 9.

Geltendes Recht.

Rechtsgrundlage sind die Art. 304—308 der Württ. Gemeindeordnung in der Fassung des Gesetzes des Staatsministeriums über die Vertretung und Verwaltung der Zweckverbände vom 23. 5. 1934 (Reg.Bl. S. 191). Diese Bestimmungen gelten nach § 6 Abs. 2 Z. 5 der Württ. Ueberleitungsverordnung zur DGO. vom 30. 3. 1935 (Amtsbl. S. 65 ff.) weiter, soweit sie den Vorschriften der DGO. und ihrer Durchführungsverordnungen nicht widersprechen. Eine Verordnung zur Angleichung der weiter geltenden Vorschriften ist bis jetzt nicht ergangen. Die Zweckverbände werden unmittelbar durch die Vorschriften der Deutsch. Gem.Ordn. nicht berührt [89]. Die Württ. Gemeindeordnung verwies aber für die Verwaltung der Zweckverbände auf die allgemeinen Vorschriften über die Gemeindeverwaltung. Gemeint waren ursprünglich die der Württ. Gemeindeordnung. Nachdem die Württ. Gemeindeordnung aber durch die Deutsche Gemeindeordnung ersetzt worden ist, gelten nach den Absichten des württ. Gesetzgebers nunmehr die Grundsätze der Deutschen Gemeindeordnung entsprechend [90].

I. Der Mitgliederkreis, der für einen Zweckverband in Frage kommt, ist weit gezogen. Anders als nach den vor 1930 geltenden Gesetzen, die nur gemeindliche Zweckverbände im engeren Sinn regelten und die Bildung von Bezirksverbänden aus Amtskörperschaften durch die Bezirksordnung vom 28. 7. 1906 ermöglichten, können seit 1930 sowohl Gemeinden untereinander wie auch mit Kreisverbänden sich

[89] Vgl. 1. Anweisg. z. Ausf. d. DGO. MABl. 1935 S. 65.
[90] Kiefer-Schmid S. 661/62.

zu Zweckverbänden vereinigen. Auch Zweckverbände können sich ihrerseits zu Zweckverbänden zusammenschließen oder sich an solchen beteiligen.

Der Staat, sowie andere öffentliche Körperschaften und öffentliche Anstalten, soweit sie ihren Sitz in Württemberg haben, können sich im Wege der Vereinbarung ohne förmliche Mitgliedschaft[91] an Zweckverbänden beteiligen (Art. 304 WGO.). Der Zusammenschluß mit außerwürttembergischen Körperschaften bedarf der Genehmigung des Württ. Innenministers (Art. 307 WGO.). Die Beteiligung Privater an Zweckverbänden ist in Württemberg nicht zugelassen.

Als Form der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit kommen hier nur die gemeindlichen Zweckverbände im engeren Sinn in Betracht.

II. Gegründet werden die Zweckverbände durch Vereinbarung einer Satzung. Diese muß insbesondere bestimmen: Die Mitglieder, die Aufgaben, Namen und Sitz des Verbandes, die Verfassung des Verbandes, insbesondere die Vertretung und Geschäftsführung, wobei Art. 306 Abs. 2—4 zu beachten ist. Weiter muß geregelt sein: die Befugnisse und die Pflichten der Organe, die Deckung des Aufwands, insbesondere der Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder den Bedarf aufzubringen haben. Schließlich müssen die Voraussetzungen und Formen der Auflösung des Verbands oder des Ausscheidens eines einzelnen Mitglieds aus dem Verband und die Verwendung des Vermögens im Fall der Auflösung festgesetzt sein (Art. 305 WGO.).

Die Satzung und jede Aenderung bedarf der Genehmigung der Min.Abt.BK. Mit der Genehmigung werden die Zweckverbände Körperschaften des öffentlichen Rechts (Art. 306 WGO.).

III. Die Verfassung des Verbands, insbesondere die Vertretung und Geschäftsführung ist heute nach Art. 306 Abs. 2—4 im wesentlichen folgende:

An der Spitze des Verbands steht ein Vorsitzender, dem ein Verwaltungskörper zur Seite steht. Durch die Verbandsatzung können auch 2 Verwaltungskörper (weiterer und engerer) vorgesehen werden.

Der Vorsitzende sowie sein Stellvertreter wird von der Aufsichtsbehörde (Landrat bezw. Min.Abt.BK.)[92] auf bestimmte Zeit höchstens auf 5 Jahre ernannt. Wiederernennung ist jedoch möglich. Ernannt können werden die Personen, die in einer Gemeinde des Verbandsgebiets zum Gemeinderat berufen werden können (Art. 306 Abs. 2 WGO. i. V. mit § 51 WGO.). Der Verwaltungskörper schlägt dazu

---

[91] Michel, Art. 304 Anm. 3.

[92] Soweit die Verbandsgemeinden demselben Kreis angehören und der Aufsicht des Landrats unterstehen, ist dieser Aufsichtsbehörde. Untersteht ein Mitglied des Verbands der Aufsicht der Min.Abt.BK. oder sind Gemeinden verschiedener O/Abezirke beteiligt, so ist die BK. Aufsichtsbehörde. A 306 WGO.

bis zu 3 Personen der Aufsichtsbehörde vor, doch ist diese an den Vorschlag nicht gebunden. Wenn 2 Verwaltungskörper vorhanden sind, steht das Vorschlagsrecht dem weiteren zu. Wenn in der Verbandsatzung der jeweilige Bürgermeister einer Gemeinde zum Vorsitzenden bestimmt ist, so hat es dabei sein Bewenden.

Der Verwaltungskörper hatte bis zum Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung die dem Gemeinderat nach der Württ. Gemeindeordnung noch zustehende Beschlußbefugnis. Heute gilt in entsprechender Anwendung der Bestimmungen über die Gemeindeverwaltung auch bei den Zweckverbänden in Württemberg der Führergrundsatz. Die Verwaltungskörper sind dadurch nur noch beratend tätig.

Diese Frage, ob und inwieweit die Zweckverbände in Anlehnung an die Gemeinden nach dem Führergrundsatz verwaltet werden können, ist auch für das kommende Zweckverbandsgesetz eine der schwierigsten [93]. Es ist schon zweifelhaft, ob hier für den Führergedanken als Verwaltungsgrundsatz überhaupt Raum sein kann. Denn zu einem Führer gehört wesentlich eine Gefolgschaft, eine Gemeinschaft, der der Führer richtunggebend vorangeht [94]. Bei der Gemeinde trifft dies zu. Dagegen steht der Führergrundsatz im Zweckverband dem Führergrundsatz in der Verbandsgemeinde in gewissem Sinn entgegen, da die Willensbildung der Gemeinde umsomehr beschränkt wird, je mehr der Führergrundsatz beim Zweckverband durchgeführt wird [95]. Zwar hört eine Aufgabe, die eine Gemeinde durch einen Zweckverband erfüllt, mit der Uebernahme durch den Zweckverband auf, Gemeindeaufgabe zu sein. Ihrem Wesen nach bleibt sie jedoch Gemeindeaufgabe, auf die dann aber der Gemeindeleiter keinerlei bestimmenden Einfluß mehr hat, während der Zweckverband eigentlich nur ein Mittel zu ihrer besseren Erfüllung sein sollte. Damit wird der Zweckverband eine der Gemeinde fremde und von ihr fast unabhängige Einrichtung.

Auf der andern Seite muß jedoch auch die Verwaltung der Zweckverbände mit den neuen Verwaltungsgrundsätzen in Einklang gebracht werden.

Eine weitere Frage ist, wer als Mitglied in den Beratungs-(Verwaltungs)körper zu berufen ist. Nach der Württ. Gemeindeordnung war die Zusammensetzung der Vertretungskörper der Satzgng überlassen (Art. 305 Abs. 2 Z. 4). Das Gesetz des Staatsministeriums vom 23. 5. 1934 bestimmte, daß beim Vorhandensein von 2 Verwaltungskörpern die Mitglieder des engeren durch den Vorsitzenden zu berufen waren.

Nach § 70 DGO. vertritt nunmehr der Bürgermeister kraft Amts die Gemeinde in dem der Gesellschafterversammlung gleichgestellten

---

[93] Weidemann in Jahrb. der Akademie für Deutsches Recht 1936 S. 36 ff.
[94] Höhn in Zeitschr. Deutsches Recht 1936 Heft 15/16 S. 304, 305.
[95] Weidemann (wie Anm. 93) S. 55.

Organ des Zweckverbands, der eine wirtschaftliche Unternehmung zum Gegenstand hat. Dasselbe ergibt sich für hoheitliche Zweckverbände schon nach der Vorschrift des § 36 DGO., die dem Bürgermeister als dem Führer der Gemeinde deren Vertretung ganz allgemein überträgt. Die besondere Bestimmung des § 70 DGO. bedeutet, daß hier die allgemeine Stellvertretungsbefugnis des ersten Beigeordneten ausgeschlossen ist [96] und auch er eine besondere Vollmacht des Bürgermeisters braucht, wenn letzterer verhindert ist.

Das weiteste Feld der Betätigung für Zweckverbände ist neben den in Württemberg zahlreichen Schulverbänden das Gebiet der sogenannten lebenswichtigen Versorgungsbetriebe. [97]

§ 10.

Die Schulverbände.

Die sächlichen Schullasten haben in Württemberg die Gemeinden zu tragen. Hinsichtlich der persönlichen Schullasten bestand bisher die Regelung, daß die Ruhegehälter und Hinterbliebenenbezüge vom Staat allein aufzubringen waren; daß aber die Gemeinden zu den Gehältern, die zunächst vom Staat getragen wurden, Beiträge an den Staat zu leisten hatten.

Die Reichsgrundsätze vom 10. 12. 1937 (RGBl. I S. 1352) bringen, abgesehen von der Beteiligung der Gemeinden an den Versorgungsbezügen, keine grundsätzliche Aenderung. [98]

Soweit Einzelgemeinden als Schulträger zu wenig leistungsfähig waren, erfüllten sie diese Aufgabe schon früh gemeinschaftlich.

I. In Betracht kommen zunächst die Volksschulverbände.

1. Vor der allgemeinen Regelung und Zulassung der Zweckverbände wurden durch das Gesetz betr. die Volksschulen vom 29. 9. 1836 (Reg.Bl. S. 491) besondere zweckverbandähnliche Verbände geschaffen.

Nach Art. 11 dieses Gesetzes mußte jeder Ort eine Volksschule — erforderlichenfalls auch mehrere — errichten und unterhalten. Orte, die weniger als 30 Familien begriffen, waren nach Art. 12 mit benachbarten Orten zu einer gemeinschaftlichen Volksschule (Bezirksschule) zu vereinigen, solange die Einwohner nicht selbst eine Schule errichten wollten. Nach Art. 15 waren Einwohner verschiedener

---

[96] Kiefer-Schmid, S. 431/32 und Schattenfroh, S. 247.

[97] Unbedeutend ist die Zahl der auf S. 36 der Arbeit angeführten Feuerlösch-Verbände, da selbst kleinste Gemeinden ihre eigenen Feuerlöschgeräte haben. Schulz (a. a. O. S. 62) nennt ihre Zahl mit 7. Ihre Rechtsgrundlage ist jetzt Art. 2 der Verordnung des württ. Innenministers vom 21. 1. 1937 (RegBl. S. 21).

[98] Dunz in Württ. Wirtschaftszeitschr. 1937 S. 565 bes. 572.

Glaubensbekenntnisse eines mit keiner eigenen Schule versehenen Orts mit benachbarten Schulen ihres Glaubensbekenntnisses „in Verband" zu setzen.

Wird hier auch davon gesprochen, daß die Orte oder gar die Einwohner in Verband zu setzen seien, so waren dabei doch nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen unter Ort nur Orte mit eigener Rechtsfähigkeit, also nur selbständige Gemeinden und Teilgemeinden gemeint. Bestand in einem unselbständigen Teilort eine besondere Volksschule, so war es ihre Markungsgemeinde, die für sie die besondere Ortsschule unterhielt oder dem Schulverband als Mitglied angehörte. Auch wenn in Art. 15 von der Vereinigung nicht der Orte, sondern der Einwohner zu einer Bezirksschule die Rede ist, sind die betreffenden Gemeinden als Mitglieder des Schulverbands gemeint [99]. Die Kosten einer mehreren Orten gemeinschaftlichen Volksschule wurden zwischen den beteiligten Orten, soweit nicht Herkommen oder andere Rechtstitel etwas anderes bestimmten, nach der Anzahl der im Schulverband stehenden Familien derselben verteilt (Art. 20 VSchG.) [100]. War also eine Gemeinde für Angehörige verschiedener Bekenntnisse an mehreren Bezirksschulen beteiligt, so kam für die Berechnung des Kostenanteils nur die Zahl der Familien in Betracht, für die die Gemeinde dem betreffenden Verband angehörte.

2. Nach der gesetzlichen Regelung von 1836 waren die Schulverbände zunächst keine Zweckverbände im heutigen Sinn, sondern nur nicht rechtsfähige Verbände. Erst durch das Gesetz vom 17. 7. 1905 (Reg.Bl. S. 113) wurde der Art. 20 a eingefügt, der bestimmte: Die zu einer gemeinschaftlichen Volksschule verbundenen Gemeinden oder Teilgemeinden bilden körperschaftliche Verbände i. S. des Art. 27 des Gesetzes vom 21. 5. 1891 betr. die Verwaltung der Gemeinden, Stiftungen und Amtskörperschaften (Reg.Bl. S. 103), und es wurde für sie der Zwang ausgesprochen, ihre Verwaltung durch ein in sinngemäßer Anwendung der Vorschriften über die gemeindlichen Zweckverbände aufzustellendes Statut zu regeln. Diese Ergänzung hatte sich als nötig erwiesen, da aus dem bisherigen Sozietätsverhältnis der zu einem Bezirksschulverband vereinigten Orte sich Schwierigkeiten ergeben hatten, namentlich in der Richtung, daß es diesen Verbänden an der Rechtsfähigkeit und an einem allgemein anerkannten Vertretungsorgan fehlte. [101]

3. Die Zahl der Volksschulverbände ist bedeutend. Sie betrug 1934 297 [102]. In den letzten Jahren ist diese Zahl jedoch zurückgegangen. Da mit dem Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung die Teil-

[99] Schüz-Hepp Anm. 14 auf S. 164/165.
[100] Seit dem 1. 10. 1905 ist maßgebend der Steuerfuß Schüz-Hepp S. 194.
[101] Württ. Kammer der Abg. 1904/05 Beil.Bd. 1 S. 63 (Art. 113).
[102] Schulz S. 60.

gemeinden aufgehoben wurden, sind damit auch die zwischen den einzelnen Teilgemeinden derselben Gemeinde bestehenden Zweckverbände hinfällig geworden [103].

Da die Schulverbände sich jedoch oft nach dem Schulweg und nicht nach den Grenzen einer Gesamtgemeinde gebildet hatten, fielen Verbände, wenn andere Gemeinden für einzelne ihrer Teilorte weiterbeteiligt blieben, nicht unter die gesetzliche Aufhebung. Der Erlaß des Innen- und Finanzministers (Amtsbl. des Württ. Innenmin. 1936 S. 33 insbesondere 37) vom 29. 2. 1936 empfiehlt an ihrer Stelle durch Vereinbarung die Schule durch die hauptbeteiligte Gemeinde verwalten zu lassen und die übrigen Gemeinden lediglich zu Beiträgen heranzuziehen. Dadurch ließe sich ein besonderer Verwaltungsaufwand vermeiden und die Einsparung einer Sonderverwaltung würde auch für die Aufsichtsbehörde eine Vereinfachung bedeuten.

Gleichzeitig hat auch die Einführung der Deutschen Volksschule den konfessionellen Volksschulen ein Ende gemacht und dadurch einen weiteren Rückgang der Zahl der Schulverbände bewirkt. [104] Soweit also eine Gemeinde, durch die ehemalige Konfessionalität der Volksschulen bedingt, für die Angehörigen des Minderheitenbekenntnisses an einem Schulverband beteiligt war, entfiel diese Mitgliedschaft durch die Aufnahme der Schüler in die eigene deutsche Volksschule. Zahlreiche Schulverbände haben dadurch praktisch aufgehört zu bestehen.

II. Weitere Schulzweckverbände brachte das Gesetz betr. die Gewerbe- und Handelsschulen vom 22. 7. 1906 (Reg.Bl. S. 499).

Als erster deutscher Staat hatte damit Württemberg das Berufsschulwesen unter Einführung der Berufsschulpflicht für das ganze Land geordnet. [105] Nach Art. 1 des Ges. hat jede Gemeinde, in der während dreier aufeinanderfolgender Jahre in gewerblichen und kaufmännischen Betrieben mindestens 40 schulpflichtige (Art. 2) männliche Arbeiter unter 18 Jahren beschäftigt sind, zu deren beruflicher Weiterbildung eine gewerbliche Fortbildungsschule (Gewerbe- oder Handelsschule) zu errichten.

Die Gemeinden waren die berufenen Träger der Berufsschulen. Diese sind viel mehr bodenständig als andere Schulgattungen. Die Berufsschule muß, wenn sie ihre Aufgabe erfüllen will, im engsten Zusammenhang mit den Bedürfnissen des örtlichen Wirtschaftslebens und in engster Wechselwirkung mit Lehre und praktischer Arbeitsschulung stehen [106]. Die Einrichtung solcher Schulen hat in der Stadt

[103] Kiefer-Schmid § 1 Anm. 3. 5, WGZ. 1935 S. 192.
[104] Stümpfig in WGZ. von 1937 S. 253.
[105] Stübler in Württ. Zeitschr. f. Verwaltung u. Verw.Rechtspflege 1936 Seite 1 ff.
[106] Derselbe in WGZ. 1936 S. 298.

mit ihrer Vielzahl von Betrieben und jugendlichen Arbeitern kaum Schwierigkeiten. Anders ist dies auf dem Land, wo in manchen Bezirken eine Abwanderung des Handwerks in die Stadt einzusetzen drohte [107]. Hier war es Aufgabe der Gemeinden, durch Errichtung von Berufsschulverbänden dem Nachwuchs des Landes die Berufsschulausbildung zu sichern und solchen Erscheinungen zu begegnen.

Art. 6 des Gesetzes sieht dafür Zweckverbände vor und gibt in Abs. 3 die Möglichkeit, auch im Weg der Anordnung durch die Unterrichtsverwaltung benachbarte Gemeinden zu solchen Verbänden zusammenzuschließen. Durch die Neufassung des Art. 6 Abs. 3 in der (dritten und) zwölften Notverordnung des Staatsministeriums (Reg.-Bl. 1933 S. 65) ist dies noch erleichtert.

Die Mehrzahl der Berufsschulen in Württemberg sind Verbandsschulen. 1936 waren von den insgesamt 143 Gewerbe- und 26 Handelsschulen 83 bezw. 9 Verbandsschulen [108].

III. Auch die Hauswirtschaftsschulen und die ländlichen Berufsschulen sind meist von Zweckverbänden getragen, da die kleinen Einzelgemeinden nicht dazu in der Lage sind.

IV. Die Verfassung und Verwaltung der Schulverbände zeigt keine Besonderheiten (vgl. oben S. 36). Allerdings sind bei ihrer Bildung, Aenderung und Aufhebung auch die Ministerial-Abteilung für die Volksschulen [109] bezw. Fachschulen beteiligt (Art. 10 und 21 Volksschulges. v. 17. 8. 1909 (Reg.Bl. S. 178) und Art. 6 des Gewerbe- und Handelsschulges. v. 22. 7. 1906 in der Fassung der obengenannten Notverordnung (Reg.Bl. 1933 S. 65).

§ 11.

Die Gruppenwasserversorgung.

Die Wasserversorgung ist eine der wichtigsten Aufgaben der Gemeinde [110]. Eine ausdrückliche Bestimmung, wonach die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind, für die Beschaffung von einwandfreiem und ausreichendem Wasser zu Trink- und Nutzzwecken zu sorgen, besteht nicht. Einzig für das Feuerlöschwesen ist bestimmt, daß jede Gemeinde für die Bereithaltung von Wasservorräten zu sorgen hat (Art. 1 Abs. 2 d. VO. des Württ. Innenmin. über das Feuerlöschwesen vom 21. 1. 37 Reg.Bl. S. 21). Trotz mangelnder gesetzlicher Verpflichtung hat sich aber mit Recht die Anschauung herausgebildet, daß sich die Gemeinden der Wasserversorgung anzunehmen haben. Dies ist in Württemberg in weitem Umfang geschehen. Auch hier steht

[107] Derselbe in WGZ. 1936 S. 301.
[108] Stübler in WGZ. 1936 S. 301.
[109] Ges. v. 21. 11. 1933 betr. d. Aufs. über d. Volksschulen (RegBl. S. 416).
[110] Haller Handw.Buch der Württ. Verw. S. 862. Kiefer-Schmid S. 422.

Württemberg an der Spitze als das Land, das als erstes die Wasserversorgung für Landgemeinden in großem Maßstab durchgeführt hat [111], und das heute eine der bestausgebildeten Wasserversorgungen besitzt [112].

I. Entstehungsgeschichte: Es waren insbesondere die schlechten Wasserverhältnisse auf der Schwäbischen Alb, die den Anstoß gaben. Da die hochgelegenen Gemeinden nicht einzeln mit Wasser versorgt werden konnten, kam unter wesentlicher und weitsichtiger Förderung durch den Staat die Wasserversorgung der Albgemeinden als eine Gemeinschaftseinrichtung zustande.

Trotz an sich reichlicher Niederschlagsmengen herrschte auf der Schwäbischen Alb ständig Wasserarmut und oft Wassernot, die insolange eben hingenommen werden mußte, da sie durch die geologischen Verhältnisse bedingt war. Die Schwäbische Alb besteht in ihrer Hauptmasse aus dem weißen Jura, der mit einer dünnen Lehmschicht oft nur handhoch bedeckt ist. Der spröde Jura ist in seinem Innern stark zerklüftet. Er wird durch das kohlesäurehaltige Wasser aufgelöst und die Spalten dadurch immer mehr zu Klüften erweitert, die das Wasser rasch in die Tiefe sinken lassen. Dieses versunkene Wasser wird Karstwasser genannt. Der Karstwasserspiegel ist je nach den Niederschlägen Schwankungen unterworfen, liegt aber so tief, daß Quellen nur am Fuß der Alb entspringen [113].

Das Verdienst des Ingenieurs Ehmann war es, die Möglichkeit zur dauernden Beseitigung der Wassernot erkannt und seinen großzügigen Plan durchgesetzt zu haben: nämlich, die gruppenweise Zusammenfassung einzelner Gemeinden zu gemeinschaftlicher Versorgung durch Förderung von Grund-, Quell- und Oberflächenwasser aus den Tälern mit durch Wasserkraft betriebenen Pumpstationen.

Im Herbst 1866 wurde dieser Plan vom Ministerium des Innern den Gemeinden der Alb zur Ausführung empfohlen. Im November 1869 wurde die gemeinsame Ausführung des ersten Wasserwerks durch die 3 Gemeinden Justingen, Ingstetten und Hausen beschlossen. Dieses erste Wasserwerk konnte am 18. 2. 1871 eröffnet werden und bewährte sich rasch. — Die Versorgung geschieht durch ein gemeinsames Pumpwerk, das das Wasser in eine mehrere kilometerlange Druckröhrenleitung zu den Hochbehältern fördert, von wo es auf die Gemeinden verteilt wird. —

Immer mehr Gemeinden schlossen sich nun zu Gruppen zusammen, und bald folgten dem Beispiel der Alb auch andere Landesteile. Die

---

[111] Winter in Monatsschr. „Württemberg" 1933 S. 202.

[112] Groß, Die Albwasserversorgung S. 6.

[113] Belser S. 18 ff.

Zahl der Wasserversorgungsgruppen, die 1932 noch 95 betrug [114], hat inzwischen 100 überschritten.

II. Aufbau und Verwaltung der Gruppen: Die Rechtsform des Zweckverbandes war zunächst noch nicht gegeben und so mußten die Gemeinden sich mit zweckverbandsartigen Gruppenverbänden behelfen, denen die Rechtsfähigkeit jedoch mangelte. In den Gründungsniederschriften wurden die Verhältnisse der Gruppe ganz ähnlich geregelt wie in den späteren Satzungen der heutigen Zweckverbände [115].

Die Anlagen standen im gemeinsamen Eigentum und unter gemeinsamer Verwaltung der Gruppengemeinden. Die Gründungsniederschriften enthielten darüber einheitlich die folgenden Bestimmungen: Die Verwaltung und die Leitung der Wasserversorgungsanlagen steht den Gemeinderäten der Gruppengemeinden unter der Aufsicht und Beratung des Oberbeamten zu — waren Gemeinden mehrerer Oberamtsbezirke beteiligt, so wurde das nächstgelegene Oberamt mit der Aufsicht beauftragt [116] —.

Zur Handhabung der Verwaltung im einzelnen wurde von den Gemeinderäten ein Ausschuß sofort nach Bildung der Gruppe aus dem Ortsvorsteher und je einem Mitglied des Gemeinderats einer jeden Gruppengemeinde bestellt. Der Ausschuß wählte von 6 zu 6 Jahren den Vorstand einer der beteiligten Gemeinden zu seinem Vorsitzenden. Für jedes Mitglied war ein Stellvertreter zu wählen. Beschlüsse wurden nach Stimmenmehrheit gefaßt. Dem Ausschuß kam in beständigem Auftrag der Gemeinden insbesondere zu: die Vergebung von Arbeiten, die Anstellung des Personals und die Feststellung des Haushaltplans. [117]

Ueber die staatliche Aufsicht war bestimmt, daß das Oberamt nicht nur die Wasserwerksverwaltung im allgemeinen nach Maßgabe der für öffentliche Verwaltungen bestehenden Vorschriften überwachen, sondern insbesondere auch die ihm obliegende Durchsicht der Rechnungen benützen werde, um die Verwaltung und Rechnungsführung im einzelnen näher zu prüfen und die nach Sachlage sich als angemessen darstellenden Verfügungen zu treffen. Diese weitergehenden Befugnisse hatten ihren Grund wohl in der Gewährung von Beiträgen durch den Staat.

Von der Landesfeuerlöschkasse wurde ebenfalls durch einen Zuschuß zu den Werken beigetragen. Die übrigen Baugelder wurden

[114] Vgl. die übersichtl. Zusammenstellung herausgegeben von der Vereinigung württ. und hohenz. Wasserversorgungsverb.

[115] Groß a. a. O. S. 22.

[116] Ehmann, Die Wasserversorgung. Anhang S. 5 und 61.

[117] Vgl. die Konstituierungsprotokolle der Eybgruppe I, der Blaubeurer Lautergruppe IV und der Münsinger Lautergruppe VI abgedruckt je im Anh. bei Ehmann: Die Wasserversorgung im Kgr. Württbg., derselbe: Die Versorgung der wasserarmen Alb, und Fraas a. a. O.

von den Gemeinden durch Anleihen unter solidarischer Haftung als Gesamtschuldner beschafft. (Heute ist nach § 77 DGO. zunächst eine Rücklage anzusammeln.) Die Kostenverteilung zwischen den Gemeinden geschah nach der Einwohnerzahl.

Der Mangel der eigenen Rechtspersönlichkeit zeigte sich beim Kauf von Grundstücken und Wasserträften erschwerend. Bei Bestellung der für die Röhrenleitungen erforderlichen Grunddienstbarkeiten erhob sich die Frage, wer Berechtigter der Wasserleitungsbefugnis sei [118]. Die Ansicht, daß die Gemeinden, zu deren Vorteil die Wasserleitung dient, als die Berechtigten anzunehmen seien, denen die sämtlichen von der Röhrenfahrt durchzogenen Grundstücke als dienstbar gegenüberstehen, wurde schließlich angenommen.

III. Heutige Rechtsform: „Behufs besserer Erfüllung dauernder Gemeindezwecke z. B. der Herstellung von Wasserleitungen . . . können sich mehrere Geeneindm oder Teilgemeinden desselben oder verschiedener Oberamtsbezirke durch freiwillige, mit Genehmigung der Kreisregierung (heute Min.Abt.BK.) geschlossene Uebereinkunft zu körperschaftlichen Verbänden vereinigen". Mit dieser Bestimmung führte das Aenderungsgesetz zum Verwaltungsedikt vom 21. 5. 1891 die Rechtsform der Zweckverbände in Württemberg ein. So waren die Gruppenverbände die eigentlichen Wegbereiter der Zweckverbände. Ihnen wurde nunmehr die gesetzliche Anerkennung als öffentliche Körperschaften zuteil [119].

Seither stehen die gemeinsamen Anlagen im Eigentum des Zweckverbands. Das Rohrnetz innerhalb der Gemeinden geht nach den Satzungen in der Regel nach der Erstellung in das Eigentum und die Unterhaltung der Gemeinden über.

Die Aufwendungen für den Schuldendienst tragen die Gemeinden meist nach dem Verhältnis ihres Baukostenanteils, der gewöhnlich nach der Einwohnerzahl bemessen wurde. (Die gesamte Baukostenschuld bleibt eine Schuld des Zweckverbands.)

Die jährlichen Betriebskosten und der Verwaltungsaufwand werden nach Maßgabe der Einwohnerzahl (u. U. auch noch des Viehbestandes), bei den jüngeren Gruppen nach dem Wasserverbrauch umgelegt.

Für die Verwaltung und Aufsicht gilt das oben S. 36 Ausgeführte.

Die Wasserabnehmer stehen nur im Rechtsverhältnis zu ihrer Gemeinde und haben keinerlei Einfluß auf den Zweckverband, dessen Mitglieder die Gemeinden sind. Diese kommen dem Verband gegenüber für die Kosten auf und erheben ihrerseits meist einen Wasserzins. (§ 72 DGO.).

[118] Ehmann: Die Versorgung der wasserarmen Alb S. 61.

[119] Fleischhauer S. 99. Württ. Kammer der Abg. Beil. 376 v. 4. 10. 1904 Seite 290.

IV. Das staatliche Wasserbauamt, das 1869 gegründet wurde, ist 1933 aufgehoben worden, nachdem inzwischen nahezu das ganze Land in befriedigender Weise mit Wasser versorgt war.

Als weitere Gemeinschaftseinrichtung auf dem Gebiet der Wasserversorgung war deshalb 1930 auf Anregung des Oberbaurat Groß die Vereinigung der Wasserversorgungsverbände in Württemberg und Hohenzollern e. V. als eingetragener Verein gegründet worden. Der Verein hat den Zweck, seine Mitglieder (dies können auch einzelne Gemeinden sein) zu fördern und bei technischen Fragen zu beraten. Weiter besorgt der Verein die technische und wirtschaftliche Ueberwachung der Wasserwerksbetriebe und stellt dazu Fachleute an, was sich für den einzelnen Verband nicht lohnt.

V. Von großer Bedeutung ist auch die Landeswasserversorgung [120], die insbesondere auch der Stadt Stuttgart einen Großteil ihres Wasserbedarfs liefert. Sie ist jedoch eine staatliche Wasserversorgungsanlage und gehört deshalb nicht in diesen Zusammenhang.

Immerhin ist auch in den Verträgen, die der Staat mit jeder einzelnen belieferten Gemeinde schloß, entsprechend dem Grundsatz Wasserversorgung ist grundsätzlich Gemeindeaufgabe, bestimmt, daß die Uebernahme durch einen Gemeinde(zweck)verband unter gewissen Bedingungen jederzeit möglich ist (§ 16 der Verträge). Weiter bestimmt § 17 derselben, daß der Staat darauf Bedacht nehmen werde, daß das Werk mit Ablauf der Vertragsdauer, die auf den 31. 3. 1956 festgelegt ist, von einem Gemeinde(zweck)verband nach Maßgabe des § 16 der Verträge übernommen werde.

§ 12.

Elektrizitätsversorgungsverbände (Ueberlandwerke).

Als um die Jahrhundertwende immer mehr Elektrizitätswerke, darunter 1902 das erste kommunale Elektrizitätswerk (in Schwenningen) [121] errichtet wurden, stellte sich auch fortschreitend der Wunsch nach elektrischer Kraft auf dem Land heraus.

I. Die privaten und kommunalen Werke waren nur schwer zu bewegen, Kraftstrom für die Landwirtschaft in größerem Maße abzugeben. Denn in der Zeit größten landwirtschaftlichen Bedarfs (z. B. des Dreschens) verursachte dieser Stromverbrauch eine große Spitzenbelastung in der Tageskurve, sodaß die Stromerzeugungsanlagen

[120] Württ. Kammer der Abg. 1912, Beil.Bd. 110 S. 216, 451 ff., 502 und Prot. Bd. 93/ S. 2147.

[121] Büggeln S. 81. Vgl. auch Württ. Landtag 1925/27 Beil. Bd. 4 Beil. Nr. 426.

nicht ausreichten. Erweiterungen aber nur für diesen Spitzenbedarf zu schaffen, wäre unwirtschaftlich gewesen [122].

Die Landgemeinden suchten sich deshalb selbst zu helfen und gründeten eingetragene Genossenschaften m. b. H. Die Regierung unterstützte anfangs diese Gründungen, begünstigte dann aber die Gründung von Gemeinde- und Bezirksverbänden, wie sie heute in Württemberg vorherrschen [123].

Dadurch kam die Elektrizitätsversorgung in Württemberg weithin unter kommunalen Einfluß [124]. Als erster Gemeindeverband für die Elektrizitätsversorgung wurde 1907 der Gemeindeverband Elektrizitätswerk Teinach-Station mit dem Sitz in Neubulach gegründet. Das größte Gebiet versorgen die Oberschwäbischen Elektrizitätswerke, ein Zweckverband, der jedoch als Bezirks(Zweck)verband aufgebaut ist, in dem also nur Kreisverbände zusammengeschlossen sind.

Gemeindliche Zweckverbände sind weiterhin:

Der Gemeindeverband Ueberlandwerk Aistaig mit dem Sitz in Aistaig.

Der Gemeindeverband Elektrizitätswerke Enzberg-Mühlhausen mit dem Sitz in Mühlhausen.

Der Gemeindeverband Ueberlandwerk Hohenlohe-Oehringen mit dem Sitz in Oehringen.

Der Gemeindeverband Elektrizitätswerk Kocherstetten mit dem Sitz in Kocherstetten (dieser Verband hat seine Betriebsanlagen an die Oberschwäbischen Elektrizitätswerke verpachtet).

Der Gemeindeverband Ueberlandwerk Tuttlingen mit dem Sitz in Tuttlingen.

Soweit die Elektrizitätsversorgung durch Unternehmungen der Privatwirtschaft erfolgt, haben die Gemeinden sich weitgehend zu Stromabnehmerverbänden zusammengeschlossen. Im Gebiet der Neckarwerke AG. und des Kraftwerks Altwürttemberg AG. ist der Neckarelektrizitätsverband, im Gebiet des Ueberlandwerks Jagstkreis AG. der Stromverband Jagstkreis als Zweckverband gegründet worden, um die kommunalen Interessen zu vertreten und durch Aktienerwerbung sich an den Werken zu beteiligen. Soweit die Verbände nicht 51 % des Aktienkapitals im Besitz haben, suchen sie durch Vereinbarungen mit anderen Großaktionären bestimmenden Einfluß auszuüben. Beiden Verbänden sind Stellen in den Aufsichtsräten der Werke eingeräumt, deren Stromabnehmer sie vertreten.

II. Bei Gründung der Elektrizitätsversorgungsverbände war die Form des Zweckverbands bereits gegeben. Für ihre Verwaltung und

---

[122] Büggeln S. 82 im folgenden auch S. 106/7.

[123] Württ. Kammer der Abg. 1911 Beil. Bd. 109 S. 758.

[124] Vgl. die Zusammenstellung der Elektrizitätswerke Württ. u. Hohenz. samt Karte im Anhang.

Verfassung gelten die allgemeinen Bestimmungen — oben S. 36 —. Die Bezeichnung Gemeindeverband hat sich noch aus der Zeit vor 1930 erhalten (vgl. oben S. 4 u. 36). Sie hat aber heute keine Bedeutung mehr, nachdem im Zweckverband sowohl Kreisverbände wie Gemeinden zusammengeschlossen sein können.

Die günstige Entwicklung der Elektrizitätswirtschaft kam den Verbänden, die zumeist ganz mit Fremdkapital gegründet waren [125], zugute, sodaß sie in der Regel die Gemeinden, ihre Gewährträger, nicht in Anspruch zu nehmen brauchten. [126]

Es sind bedeutende Werte, die heute von diesen Zweckverbänden verwaltet werden. Das Anlage- und Umlaufvermögen beläuft sich nach den Bilanzen der meisten derselben auf über 1—2 Millionen RM

Am Ertrag dieser Werke sind die Gemeinden nicht beteiligt: Die Satzungen bestimmen meist, „der Verband erstrebt keinen Gewinn". Ein solcher wird desbalb an die Verbandsgemeinden auch nicht ausgeschüttet. Eine Ausnahme macht vielleicht der Gemeindeverband Ueberlandwerk Ingelfingen-Hobebach, der unter der Bezeichnung Rückvergütungen für Mastenentschädigungen, Weg- und Netzabgabe an Verbandsgemeinden etwa 10% des Stromgelds gewährt —.

Diese gemeinnützige Grundlage der Verbände mag bei ihrer Gründung berechtigt gewesen sein. Heute kann es zweifelhaft erscheinen, ob diese Bestimmung noch dem geltenden Recht entspricht. § 72 DGO. bestimmt, daß wirtschaftliche Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen sollen. Sinngemäß wird diese Bestimmung auch auf gemeinschaftliche Unternehmen der Gemeinden anzuwenden sein, auch wenn diese in der Form des Zweckverbandes errichtet sind — denn nach den Satzungen müssen die Gemeinden am Verlust des Verbandes teilnehmen, woraus billigerweise folgt, daß sie auch Anteil am Gewinn haben sollen.

Für eine solche Auffassung spricht auch der Erlaß des Reichs- und Preuß. Ministers des Innern v. 26. 11. 1937 (RM. Bl. i. V. 1937 S. 1895), der für die kommunalen Sparkassen in Preußen bestimmt, daß sie nach Erreichen einer gewissen Sicherheitsrücklage einen Teil der Ueberschüsse an den Gewährverband zur Verwendung für öffentliche mit dem gemeinnützigen Charakter der Sparkasse im Einklang stehende Zwecke abzuführen haben.

In ähnlicher Weise ist wohl auch bei den Elektrizitätsversorgungsverbänden der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und der Grundsatz der Gemeinnützigkeit zu vereinen. Jedenfalls müssen die Ueberschüsse des Zweckverbands einen geregelten Abfluß haben, um Fehlleitungen zu vermeiden.

[125] Vgl. z. B. 25 Jahre Gemeindeverb. Ueberlandwerk Tuttlingen S. 5.
[126] Vgl. 25 Jahre Gemeindeverb. Elektrizitätswerke Enzberg-Mühlhausen Seite 8.

So wurden z. B. bei einzelnen Verbänden Sozialtarife gewährt. Ein Erlaß des Reichsministers des Innern v. 9. 9. 1935 bestimmte dazu [127]: Die Förderung kinderreicher Familien auf Kosten des Werks ist außerordentlich bedenklich, weil damit wirtschaftliche Gesichtspunkte, deren Grenzen nicht abzusehen sind, in die Tarifgestaltung eingeführt werden. Es ist auch mit dem Grundsatz der Haushaltklarheit nicht vereinbar, daß die Begünstigung kinderreicher Familien zu Lasten des Werks und nicht, soweit als nötig, des Wohlfahrtshaushalts erfolgen soll. Es ist daher im Weg der Kommunalaufsicht auf die Beseitigung dieser Tarife hinzuwirken. Dieser Erlaß gilt sinngemäß wohl auch für Verbandswerke, und es ergibt sich schon aus der Beschränkung des Zweckverbands auf einen bestimmten Zweck, daß er nicht wie die mit allseitigem Wirkungskreis ausgestattete Gemeinde, neue Aufgaben, etwa der allgemeinen außerbetrieblichen Fürsorge, übernehmen kann.

III. Mit dieser Frage steht in engem Zusammenhang die Regelung der Körperschaftssteuerpflicht dieser gemeinnützigen Zweckverbände:

Das Körperschaftssteuergesetz v. 16. 10. 1934 (RGBl. I S. 1031) hat durch § 1 die Betriebe gewerblicher Art von Körperschaften des öffentlichen Rechts grundsätzlich der Privatwirtschaft gleichgestellt. Dazu bestimmt § 39 [128] des Steueranpassungsgesetzes vom gleichen Tag (RGBl. T. I 1934 S. 925), daß das Aufkommen an Körperschaftssteuer der öffentlichen Versorgungsbetriebe den Körperschaften überwiesen wird, denen die Erträge dieser Betriebe zufließen. Fließen sie mehreren Körperschaften zu, so wird das Steueraufkommen auf die Körperschaften nach dem Verhältnis ihrer Ertragsbeteiligung verteilt.

In Württemberg wurde nun bei den gemeinnützigen Zweckverbänden aus diesen Bestimmungen der Schluß gezogen [129], daß, da die Gemeinden an den Erträgen der Werke nicht beteiligt seien, die Körperschaftssteuer dem Zweckverband selbst zufließen müsse, und die Zuweisung wird zur Zeit so vorgenommen [130].

Diese Auffassung ist nicht unbedenklich. Nach bisherigem Recht konnte ein Zweckverband keine Steuern erheben [131]. Wenn der Gesetzgeber die Körperschaftssteuer eines gemeindlichen Versorgungsbe-

[127] Württ. Gde.Ztg. 1937 S. 341.

[128] Inzwischen ist durch § 6 des 3. Gesetzes zur Aenderung des Finanzausgleichs vom 31. Juli 1938 (RG.Bl. I S. 966) § 39 des Steueranpassungsgesetzes außer Kraft gesetzt worden. Die Körperschaftssteuer der öff. Versorgungsbetriebe wird für das Kalenderjahr 1938 zu ¾ und vom Kalenderjahr 1939 ab ganz vom Reich in Anspruch genommen.

[129] Vgl. Frauer in Württ. Zeitschr. f. Verw. u. Verw.Rechtspflege 1936 Seite 49.

[130] Vgl. 25 Jahre GV.Ulandw. Tuttlingen S. 13. — Vgl aber Anm. 128.

[131] Michel, Anm. 7 zu Art. 305.

triebs der Gemeinde selbst überweist, so ist das Unternehmen mit den Steueraufwendungen trotzdem belastet[132]. Die Gemeinde erhält diesen Betrag nicht als Werkseinnahme, sondern als Steuereinnahme und gewährleistet durch die Zusammenfassung der Gelder den Ausgleich der örtlichen Bedürfnisse auf sämtlichen Gebieten. Beim Zweckverband ist die Einnahme notwendig Werkseinnahme und kann nur wieder nach dem begrenzten Zweck des Verbands Verwendung finden. Dies führt im Enderfolg zur tatsächlichen Steuerbefreiung.[128]

Wenn der Gesetzgeber den Gemeinden in den letzten Jahren weitere Steuern zuwies, so verzichteten Reich und Land auf diese Mittel, um die Gemeinden für die von ihnen nach dem Grundsatz der Einheit der örtlichen Verwaltung zu erfüllenden Aufgaben leistungsfähig zu machen.

Für den Zweckverband treffen diese Gründe nicht zu.

§ 13.

Schluß.

Die dargestellten Zweckverbände sind zahlenmäßig oder wirtschaftlich die bedeutendsten in Württemberg.

So vielerlei Aufgaben die Gemeinde jedoch übernehmen kann, für so vielerlei Zwecke lassen sich Zweckverbände bilden.

So ist in neuester Zeit den Gemeinden die Aufgabe erwachsen, bei der Schaffung von Heimen für die HJ. im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten mitzuhelfen vgl. Runderlaß des Reichs- und Preuß. Min. d. Innern und des Reichsfinanzmin. v. 14. 1. 1937 (RMBl. i. V. S. 91). Da die Durchführung dieser Aufgabe besonders bei den kleineren Gemeinden nur nach und nach möglich ist entsprechend ihrer finanziellen Lage, sollen die von ihnen für die Schaffung von HJ.-Heimen anzusammelnden Mittel möglichst bald durch Zusammenfassung nutzbar gemacht werden. Die Form des Zweckverbands ist dafür die gegebene.

Es braucht aber nicht immer, wenn Gemeinden eine Aufgabe gemeinsam erfüllen wollen, ein Zweckverband gegründet zu werden, sondern die Zusammenarbeit kann auch durch Vereinbarung oder Vertrag, oder in den Gesellschaftsformen des bürgerlichen- und Handelsrechts erfolgen.

Nach der Bedeutung der Aufgabe, ihrer Art und Dauer ist im Einzelfall die zweckmäßigste Form zu wählen. Dabei gilt der Grundsatz, daß stets der einfachsten Form der Vorzug zu geben ist[133].

---

[132] Kiefer-Schmid S. 438.

[133] Stümpfig in WGZ. 1937 S. 254.

Neben dieser organischen Gemeindezusammenarbeit ist in der Begründung zur Deutschen Gemeindeordnung auch auf die in Oldenburg in großem Maßstab durchgeführte Eingemeindung und Zusammenlegung hingewiesen. Eine solch einschneidende Umorganisation stände m. E. mit den Grundsätzen der Deutschen Gemeindeordnung in Widerspruch. § 4 DGO. bestimmt, daß das Gebiet jeder Gemeinde so bemessen sein soll, daß die örtliche Verbundenheit der Einwohner gewahrt ist und nach § 1 DGO. fassen die Gemeinden die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volks zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammen.[134] Eine derartige Gemeindezusammenfassung kann daher heute, abgesehen von berechtigten Fällen bei Zwerggemeinden und bei bereits durch die natürliche Entwicklung verzahnten Gemeinden, nicht mehr in Frage kommen.

[134] Weidemann i. Jahrb. d. Akademie für Deutsches Recht 1936 S. 39.

Lebenslauf.

Ich bin am 30. Dezember 1912 in Schnait i. R. als Sohn des Bürgermeisters Hugo Wendel und seiner Ehefrau Else geb. Müller geboren. Nach Besuch der Volksschule in Schnait und der ersten Klasse der Lateinschule in Schorndorf besuchte ich, durch Versetzungen meines Vaters bedingt, bis zur achten Klasse das Realgymnasium in Heilbronn und die neunte Klasse des Dillmann-Realgymnasiums in Stuttgart, wo ich im Frühjahr 1931 die Reifeprüfung bestand.

Nach achtsemestrigem Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft an den Universitäten Tübingen, München und Berlin bestand ich in Stuttgart am 1. Juli 1935 die erste juristische Staatsprüfung. Seit dem 1. August 1935 bin ich im Vorbereitungsdienst tätig.